

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

---

# LA QUESTION DU RACHAT DES OFFICES MINISTÉRIELS

ENVISAGÉE SPÉCIALEMENT

AU POINT DE VUE DU NOTARIAT

« Le jour où le Notariat baisserait dans l'estime et la confiance publiques, nous verrions diminuer la fortune morale du pays. »

TAPPIN. *Discours de rentrée à la Cour de Chambéry, 3 novembre 1877.*

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le Samedi 7 Juin 1913, à 3 heures*

PAR

**A. DREUX**

---

*Président :* M. TISSIER.

*Assesseurs :* { MM. PIÉDELIÈVRE, } *professeurs.*  
                  { CARPENTIER, }

---

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—  
1913







THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

# LA QUESTION DU RACHAT DES OFFICES MINISTÉRIELS

ENVISAGÉE SPÉCIALEMENT  
AU POINT DE VUE DU NOTARIAT

« Le jour où le Notariat baisserait dans l'estime et la confiance publiques, nous verrions diminuer la fortune morale du pays. »

TAPPIN. *Discours de rentrée à la Cour de Chambéry, 3 novembre 1877.*

---

## THÈSE POUR LE DOCTORAT

---

LIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS  
le Samedi 7 Juin 1913, à 3 heures

PAR

**A. DREUX**

---

M. TISSIER.

MM. PIÉDELIÈVRE,  
CARPENTIER, }

professeurs.

---

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—  
1913

Arecolin-Veratrin  
"Aubing"

gen Pansenlähmung, Löserving und zur Feststellung von Indikationen. Taschenkarton je 4 Lösungen, Glasröhre mit blauen und 4 roten Tabletten



## INTRODUCTION

---

La question du rachat des offices ministériels a été l'objet de préoccupations fréquentes à un certain moment, de nombreux projets ont été élaborés, et l'inquiétude commençait à gagner quelques intéressés.

Mais devant l'échec régulier des propositions de rachat des offices et de réorganisation sous des formes nouvelles, les réformateurs à bout d'arguments ont pensé qu'il était sage de s'abstenir et de ne pas s'épuiser davantage en vaines tentatives.

Le but de notre étude, après avoir exposé comment on est arrivé au régime actuel du droit de présentation, est de montrer pourquoi les projets de réformes ne purent aboutir.

Nous verrons enfin que l'inquiétude qui a pu exister à un certain moment n'a plus raison d'être aujourd'hui et que des tentatives nouvelles ayant pour but de porter atteinte au droit de présentation ne sont plus à craindre.

---



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

## CHAPITRE I

### LES OFFICES SOUS LA RÉVOLUTION

Notre intention était tout d'abord de présenter un aperçu historique sur les offices en général et plus particulièrement sur le notariat, avant d'entrer dans l'étude même de la question du rachat des offices.

Nous aurions voulu montrer les origines de la vénalité et son évolution sous l'ancien régime.

Mais la place nous manque, et nous n'aurions pu faire qu'une histoire trop brève.

Nous avons craint alors le reproche des historiens d'avoir traité d'une manière sommaire et par suite nécessairement incomplète un sujet si vaste, et qui pourrait paraître un peu en dehors de l'objet de notre étude.

Nous nous bornerons à donner un aperçu rapide de la situation des notaires à la veille de la Révolution.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, on peut ranger les notaires, d'après l'autorité dont ils tirent leurs pouvoirs, en deux grandes classes : les notaires royaux et les notaires seigneuriaux.

Nous commencerons par dire quelques mots de ces

derniers à cause de leur moindre importance, et pour finir par les notaires royaux qui sont les véritables ancêtres des notaires actuels.

Les notaires seigneuriaux, apparus les premiers, ne tardèrent pas à se multiplier et à faire une grande concurrence aux notaires royaux; aussi la royauté dans sa lutte contre les seigneurs chercha à ruiner leur développement.

Elle refusa aux actes reçus par les notaires seigneuriaux le bénéfice de la force exécutoire dans tout le royaume, qui était au contraire attaché aux actes passés devant les notaires royaux.

Elle limita le ressort dans lequel ils pouvaient instruire, les personnes, entre lesquelles, et les biens au sujet desquels ils pouvaient passer des actes.

Elle essaya aussi d'en diminuer le nombre, mais sans succès, car il s'accrut plutôt. Cependant malgré leur grand nombre à la veille de la Révolution, ils avaient perdu de leur importance primitive.

Les grands seigneurs seulement paraissent avoir eu le droit d'instituer des notaires ou droit de tabellionage.

Bien souvent les notaires seigneuriaux tenaient leurs charges à ferme pour une, deux ou trois années, moyennant un loyer annuel ou une finance pour toute la durée. Tantôt le seigneur et le futur notaire traitaient de gré à gré, tantôt la charge était l'objet d'une adjudication publique.

Le grave inconvénient de ce système était la brièveté

des baux d'offices ; et de plus il semble que le notaire seigneurial ne transmettait pas toujours ses minutes à son successeur qui l'avait évincé.

Ces inconvénients n'existaient pas dans les seigneuries où les charges étaient héréditaires ; les titulaires de ces offices remplissaient alors leurs fonctions sans être inquiétés, et les transmettaient à leurs fils ou à une personne de leur choix.

Les notaires seigneuriaux du XVIII<sup>e</sup> siècle avaient les mêmes attributions que les notaires royaux : donner l'authenticité aux conventions des particuliers, pourvu que ces conventions ne concernent pas des matières ecclésiastiques, celles-ci étant réservées aux notaires royaux apostoliques ; et délivrer, pour les actes ainsi dressés, des grosses exécutoires.

Les notaires seigneuriaux ne pouvaient recevoir d'actes que dans leur ressort, c'est-à-dire dans le territoire soumis à la juridiction dont ils dépendaient, entre personnes dépendant de cette juridiction, demeurant sur ce territoire, et au sujet de biens situés sur ce territoire.

Ces restrictions de compétence étaient édictées par la royauté pour ruiner le développement des notaires seigneuriaux.

Cependant à partir de 1738, plusieurs arrêts décident que les actes reçus par les notaires seigneuriaux sont valables, pourvu seulement qu'ils soient passés dans l'étendue de la justice seigneuriale auprès de laquelle ils sont assermentés.

Les actes passés par les notaires seigneuriaux avaient à peu près la même valeur que les actes reçus par les notaires royaux, ils avaient l'authenticité, ils emportaient hypothèque sur tous les biens des personnes qui s'obligeaient par eux, en quelque endroit du royaume que ces biens fussent situés.

Mais leurs actes n'avaient force exécutoire que dans l'étendue de la seigneurie, alors que ceux des notaires royaux avaient force exécutoire dans tout le royaume. Ils ne pouvaient obtenir le bénéfice de l'exécution, en dehors de la seigneurie, qu'avec l'autorisation du juge du lieu où l'acte devait être exécuté.

Les notaires royaux sont de deux sortes :

Les notaires royaux proprement dits ;

Et les notaires royaux apostoliques, qui avaient l'exercice des fonctions notariales en matière ecclésiastique.

Les tabellions, dont le rôle consistait à grossier les actes reçus par les notaires, ont disparu.

Les notaires syndics n'existent plus non plus à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Créés par un édit de mars 1706, leur fonction consistait à signer les actes en second à l'exclusion de tous les autres notaires royaux dans les cas où les actes devaient être reçus par deux notaires.

Les commissaires et greffiers aux inventaires qui avaient pour fonction de recevoir et écrire les inventaires après décès, ont disparu également dans le courant du XVIII<sup>e</sup> siècle.

Les notaires royaux apostoliques furent créés par Louis XIV — édit de décembre 1691. Ils avaient seuls, à l'exclusion de tous les autres notaires royaux, le droit de recevoir les actes concernant les personnes et les biens ecclésiastiques. Ils avaient pour ressort le diocèse dans lequel ils étaient établis.

Les deux offices de notaires royaux apostoliques de Paris furent supprimés par un édit de février 1693 moyennant finance payée par les notaires au Châtelet de Paris auxquels les fonctions revinrent.

Enfin les notaires royaux proprement dits, sont les ancêtres des notaires actuels, ils étaient les véritables notaires.

Depuis un édit de février 1771, révoquant pour tout le royaume les hérédités et survivances établies jusqu'alors, tous les offices sont désormais casuels, mais, comme avant l'établissement de l'hérédité, les titulaires pouvaient conserver leur office en payant au trésor une taxe appelée le centième denier.

Tel est donc le dernier état en cette matière ; les offices de notaires sont possédés à vie, et le titulaire, pour pouvoir résigner sa charge et pour conserver à sa veuve et à ses héritiers la faculté d'en disposer, doit chaque année verser le centième denier de la valeur de son office évaluée par lui-même et affirmée par serment. Au cas de non paiement, l'office retourne au roi au décès du titulaire.

Quant à leurs fonctions, les notaires royaux avaient à peu près celle des notaires actuels (1).

La Révolution, qui abolit les privilèges dans la nuit du 4 août, respecta les offices ministériels, elle ne porta la main que sur les offices de judicature et d'administration municipale.

Sous la monarchie en effet, la vénalité et l'hérédité des offices était une institution très critiquée, mais on ne visait toujours que les offices de judicature et de finance. Tout au contraire, on trouvait acceptable la vénalité appliquée aux offices à clientèle; l'équité voulait que l'officier qui s'était formé une « pratique » nombreuse pût la vendre à un successeur ou la transmettre à ses héritiers.

C'est des offices à clientèle que Montesquieu a dit « que la vénalité est bonne, en ce qu'elle fait faire comme un métier de famille, ce qu'on ne voudrait pas entreprendre dans la seule vue du bien public (2) ».

De même Loiseau qui regardait comme un mal la vénalité s'appliquant aux offices de judicature, la justifiait pour certains autres : « Il me semble, dit-il, que cette invention de rendre ces sortes d'offices héréditaires n'est pas du tout sans raison, parce que par le moyen de l'hérédité de ces offices, il y a plus d'assurance de la foi publique et du bien d'un chacun en particulier, dont

(1) V. Houdard. *Etude du notariat français au XVIII<sup>e</sup> siècle*. Thèse 1912.

(2) Montesquieu. *Esprit des lois*, liv. V, chap. xix.

les greffiers et les notaires sont comme gardiens et dépositaires ; et surtout parce que, par la continuation en une même famille, leurs minutes sont plus sûrement gardées, plus aisées à trouver et moins sujettes à être égarées ou diverties (1) ».

Les offices ministériels résistèrent donc au premier choc, mais l'esprit de l'époque contraignit l'Assemblée constituante à les sacrifier.

Elle ne le fit que successivement : la loi du 28 février 1790 fait disparaître la vénalité des charges militaires et emplois de finances. Ce n'est que l'année suivante que l'on s'attaque à la vénalité des offices à clientèle : la loi du 29 janvier 1791 supprime la vénalité et l'hérédité des offices ministériels auprès des tribunaux pour le contentieux ; la loi du 2 mars 1791 étend cette mesure aux offices d'agents de change, et la loi du 14 avril aux charges d'avocats au Conseil ; enfin la loi du 6 octobre déclare abolies la vénalité et l'hérédité des offices de notaires.

La distinction des offices à clientèle sera bien plus marquée par la suite, car la suppression de ceux-ci sera de courte durée alors que celle des autres offices sera définitive.

En abolissant les offices à clientèle et spécialement les offices des notaires, l'Assemblée constituante obéit moins à des convictions personnelles qu'aux passions et aux

(1) Loyseau. Liv. 2, chap. II.

exigences qui étaient alors trop vives pour pouvoir faire une distinction.

C'est là une idée qui fut mise en lumière à l'Assemblée constituante lors de la discussion relative au remboursement des offices supprimés : « Vous avez consacré, dit M. Mougins, le principe éternel que les propriétés sont un droit inviolable et sacré. Or, vous toucheriez à cette propriété si l'indemnité due à ces officiers n'avait pour objet un remboursement légitime, et il serait imparfait s'il était borné à la seule évaluation du titre de la finance, parce que ces offices comprennent avec le titre, la pratique ou la clientèle que chaque individu a fixée successivement à son titre par son travail, son zèle et ses soins. Ces deux objets réunis forment essentiellement le prix de ces offices. Le titre ne présente aucun bénéfice, aucun avantage ; c'est l'exercice qui constitue la véritable profession, qui fait naître la clientèle, qui en forme toute la consistance. Cette clientèle, qui a été le seul objet de l'acquisition de l'office ministériel, a éprouvé, comme toutes les propriétés territoriales, des augmentations progressives et le bénéfice que le temps et les circonstances donnent toujours à tout ce qui se trouve dans le commerce social. Cela est tellement certain, qu'il n'est pas de procureur dans le royaume qui n'ait envisagé son office comme le champ qu'il pouvait agrandir et améliorer... Ils se voient enlever leur unique propriété. C'était sur l'assurance de leur produit qu'ils avaient formé des établissements, contracté des obligations, soutenu leur existence sociale...

La clientèle fixe le prix principal de l'office... » (1).

L'Assemblée décréta dans la loi du 6 octobre 1791 que le remboursement des offices ministériels existants près des anciens tribunaux du royaume serait réglé sur le pied de leur valeur marchande (2).

La liquidation des indemnités dues aux propriétaires d'offices fut d'abord réglée à l'égard des offices de judicature et de municipalité par la loi du 7 septembre 1790.

La base de liquidation admise fut l'évaluation faite en 1771.

Art. 1. — Tous les offices de judicature et de municipalité, évalués en exécution de l'édit de 1771 seront liquidés sur le prix de l'évaluation.

Art. 2. — Les offices soumis à l'évaluation et non évalués, sur le pied de leur finance primitive et supplément.

Art. 3. — Les offices non soumis à l'évaluation sur le pied du dernier contrat authentique d'acquisition.

Art. 7. — Les premiers pourvus d'un office, et ceux qui en ont levé aux parties casuelles depuis 1771, sur le pied de la finance par eux effectivement versée

A l'égard des offices ministériels, l'indemnité fut calculée, comme cela devait être, et comme l'avait demandé le député Mougins, à la séance du 20 décembre 1790 (3),

(1) Séance du 20 déc. 1790. *Moniteur* du 22.

(2) Loi du 6 oct. 1791, titre V, et *Moniteur* du 17 sept. 1791.

(3) *Moniteur* du 22 décembre 1790.

non seulement sur la finance et sur les évaluations de 1771, mais encore sur la valeur de la clientèle.

La loi du 29 septembre 1791 est relative au remboursement des offices des notaires de Paris : « Attendu que l'évaluation des offices de notaires au ci-devant Châtelet de Paris, faite en exécution de l'édit de 1771, est dans une disproportion immense avec la valeur desdits offices et accessoires, et que beaucoup de titulaires sont dans l'impossibilité de faire constater par pièces authentiques le montant de leurs acquisitions, il sera établi, pour le remboursement desdits notaires, un prix commun sur le pied des acquisitions faites par les soixante-dix derniers pourvus, tel qu'il se trouvera établi par les traités, quittances et autres actes authentiques.

Notons que le droit à indemnité des officiers ministériels, bien que reconnu en principe, n'a reçu par la suite qu'une satisfaction nominale. A défaut de remboursement préalable, impossible en l'état des finances, la Constituante avait cru leur assurer un paiement certain en affectant à leur créance, par la loi du 7 novembre 1790, article 3, le produit des domaines nationaux. Mais le discrédit des assignats rendit l'indemnité illusoire.

La loi du 6 octobre 1791, portant abolition des offices de notaires, pose qu'en principe la fonction sera à l'avenir attribuée par le concours, et elle ajoute que pour le premier établissement on admettra de préférence à tous autres, les notaires royaux ou seigneuriaux actuellement

en exercice, et que ceux qui n'auront pas trouvé place dans l'organisation nouvelle « pourront dans un mois, remettre leurs minutes à celui des notaires publics qu'ils jugeront à propos de choisir parmi ceux établis dans le chef-lieu de résidence où les minutes devront être apportées, et faire sur les recouvrements telles conventions que bon leur semblera (1) ».

Cette faculté réservée aux anciens notaires de traiter avec les nouveaux au sujet de leurs recouvrements est le germe de la vénalité nouvelle.

La loi ajoute que si dans le délai prescrit ils n'ont pas fait choix d'un des notaires publics pour lui remettre leurs minutes, la possession de celles-ci « sera adjugée, eu égard auxdits recouvrements, sur enchère entre les notaires publics de la résidence, par devant le maire ou premier officier municipal (2) ».

L'article 13 du même titre accorde également la faculté de céder les minutes à un notaire public et de passer toutes conventions sur les recouvrements aux héritiers du notaire décédé.

En outre, la Constituante qui avait institué le système du concours pour la nomination des notaires, crut devoir se mettre en garde contre les Directoires de départements qui auraient pu ou avaient déjà manqué d'impartialité. Elle se trouva amenée, pour éviter tous les

(1) Loi du 6 octobre 1791, titre III, article 5. Duvergier, t. III.

(2) Loi du 6 octobre 1791, titre III, art. 8. Duvergier, t. III.

abus résultant du nouveau mode de nomination, à s'en rapporter au choix du notaire démissionnaire ou de ses héritiers.

En conséquence, le candidat qui a été admis au concours « se pourvoit auprès du roi à l'effet d'obtenir une commission qui ne peut lui être refusée, pourvu qu'il justifie préalablement du remboursement par lui fait à son prédécesseur ou héritiers, de son fonds de responsabilité, — c'est-à-dire de son cautionnement — et de ses recouvrements ou d'arrangements pris à ce sujet (1) ».

Le législateur de 1791 distingue deux éléments dans le notariat : d'une part, le titre qui antérieurement était vendu moyennant finance, au profit du bureau des parties casuelles et qui désormais sera conféré gratuitement à ceux qui remplissent les conditions prescrites par la loi et auquel les minutes sont attachées ; et d'autre part, les recouvrements qui ont toujours été achetés et payés en sus de la finance.

Le nouvel état de choses avait ainsi bien des ressemblances avec l'ancien.

Les comités de constitution et de judicature se rangeaient même à cet avis que le droit de présenter des successeurs devait être accordé formellement aux notaires pourvu que leurs choix fussent restreints aux candidats admis au concours.

A la séance du 15 septembre 1791, le rapporteur du

(1) Loi du 6 octobre 1791, titre IV, art. 16. Duvergier, t. III, p. 469.

projet de loi s'exprimait ainsi : « Dans la règle générale, les sujets déclarés admissibles auront droit aux places suivant leur ordre d'ancienneté d'inscription sur cette liste. Cependant vos comités ont jugé qu'une modification était nécessaire : ils ont cru devoir réserver à tous les sujets inscrits la possibilité d'être choisis, sans aucun égard au plus ou moins d'ancienneté de leur inscription, par les notaires dont les places deviendraient vacantes par démission volontaire, en maintenant au surplus le droit d'ancienneté des admissibles dans tous les autres cas, tels que les vacances par décès, par démission forcée ou même volontaire, mais sans désignation de successeur.

Le motif de cette exception se trouve dans l'expérience même de ce qui s'est pratiqué jusqu'à présent, la bonne composition de la classe des notaires était due à la faculté qu'ils avaient de choisir leurs successeurs ; par là ils s'attachaient des élèves, et l'espoir que ceux-ci conserveraient de leur succéder excitait en eux une juste émulation dont le germe est trop utile à conserver pour le faire disparaître entièrement de la nouvelle institution. C'est assez pour la rigueur de la loi, que l'élève ait rempli en quelque lieu et en quelque nombre d'études que ce soit, le terme d'instruction prescrit pour l'exigibilité, mais ce n'est pas assez pour la confiance, et celui-là en sera toujours présumé bien plus digne qui, soit pendant la durée entière, soit du moins pendant une très grande partie du temps de son noviciat, au lieu

d'errer de ville en ville et d'étude en étude, sera demeuré constamment au même instituteur. Il faut rendre possible la récompense de cette assiduité, et il paraît de la plus simple justice qu'un tel sujet, ayant d'ailleurs passé au concours, puisse, dans le cas de démission libre du notaire dont il a mérité la confiance par une si longue épreuve, être désigné par lui pour son successeur ; et non seulement cette disposition est juste, mais elle est encore utile sous beaucoup de rapports ; car indépendamment du moyen d'émulation qui s'y trouve à l'égard des élèves, on ne peut se dissimuler combien il importe aux familles, qui souvent ont une moindre connaissance de leurs propres affaires que l'officier auquel elles en ont confié la direction, combien il leur importe de retrouver dans son successeur un homme déjà instruit de tout ce qui les regarde, et initié dans tous leurs intérêts par l'habitude qu'il a eue depuis longtemps de les surveiller en sous-ordre. »

Et le rapporteur ajoutait : « Si la proposition de conserver aux offices de notaires le sceau de la vénalité avait pu vous être faite, sans doute on l'aurait principalement appuyée sur ce que la valeur de ces offices présentait au public une garantie des faits de l'officier (1). »

L'examen de la loi du 6 octobre 1791 et des rapports qui ont précédé son vote, nous montre que l'Assemblée y fut amenée comme à regret. La date tardive en est une

(1) Procès-verbal de la séance du 15 septembre 1791 à l'Assemblée nationale, *Moniteur* du 17 septembre 1791.

preuve évidente; alors que les offices de judicature avaient succombé en 1789 dans sa séance fameuse de la nuit du 4 août, les offices à clientèle ne furent attaqués qu'en 1790 et 1791 et non pas dans un mouvement que guidait la raison, mais par la poussée aveugle des passions populaires que subissait l'Assemblée.

Il est enfin à remarquer que c'est par les offices des notaires que l'Assemblée termina son œuvre; la résistance qu'elle opposa à la réforme de cette institution nous montre bien l'importance qu'elle attachait à sa forme antérieure, forme qu'elle ne peut altérer sans lui rendre, lors de la discussion, un profond hommage.



## CHAPITRE II

### LA LOI DU 23 VENTOSE AN XI

La loi de 1791 ne répondit pas dans son application aux espérances qu'on avait pu formuler. Le concours annuel créa une foule de candidats reconnus habiles à remplir les fonctions de notaire ; et pour éviter l'injustice résultant du choix à faire parmi eux pour la nomination aux places vacantes, on institua un concours de primauté qui, au lieu d'être annuel comme le concours d'examen, se faisait seulement lorsqu'il fallait pourvoir à une vacation.

Ce concours de primauté avait alors lieu entre les habiles reconnus tels par le concours d'examen, et le candidat qui obtenait la première place était nommé notaire public.

Malgré cette amélioration la loi du 6 octobre 1791 ne sembla pas satisfaisante.

Des projets de lois nouvelles furent discutés en l'an IV, en l'an VI et en l'an VII.

Une proposition de loi soumise aux commissions législatives en l'an VIII contient un article permettant les

dispositions *in favorem*, ce qui montre combien ce mode de transmission des offices de notaires est conforme à leur nature.

C'est ainsi que peu à peu on arriva à l'élaboration de la loi du 25 ventôse an XI qui est encore la base de l'organisation actuelle du notariat.

Dans sa première rédaction, le système du concours était conservé en principe, mais on admettait d'autre part la désignation par le titulaire de son successeur : « Tout notaire pourra, en se démettant volontairement, désigner pour son successeur, soit son fils, pourvu que celui-ci soit au nombre des candidats inscrits sur la liste fournie en exécution de l'article 39 (liste du concours d'examen), soit tout autre candidat admis sur ladite liste..... La démission n'aura d'effet à l'égard du notaire qui l'aura donnée, qu'après que le candidat par lui désigné aura obtenu l'admission du jury et la nomination du gouvernement » (1).

La loi de ventôse, appelée à juste titre la Charte du Notariat, vint augmenter ce dont les notaires pouvaient disposer antérieurement.

Avant cette loi, ils ne pouvaient traiter que de la clientèle et des recouvrements ; dès lors ils peuvent en outre transmettre la propriété des actes par eux reçus :

« Art. 54. — Les minutes et répertoire d'un notaire remplacé ou dont la place aura été supprimée, peuvent être remis par lui ou ses héritiers à l'un des notaires

(1) *Dictionnaire du Notariat*. Office.

résidant dans la même commune, ou à l'un des notaires résidant dans le même canton, si le remplacé était le seul notaire établi dans la commune. »

« Art. 55. — Si cette remise n'a pas été faite dans le mois à compter du jour de la prestation de serment du successeur, la remise en sera faite à celui-ci. »

« Art. 56. — Lorsque la place du notaire sera supprimée, le titulaire ou ses héritiers seront tenus de remettre les minutes et répertoires, dans le délai de deux mois du jour de la suppression, à un des notaires de la commune ou à l'un des notaires du canton, conformément à l'article 54. »

« Art. 59. — Le titulaire ou ses héritiers, et le notaire qui recevra les minutes aux termes des articles 54, 55 et 56, traiteront de gré à gré des recouvrements à raison des actes dont les honoraires sont encore dus et du bénéfice des expéditions. S'ils ne peuvent s'accorder, l'appréciation en sera faite par deux notaires dont les parties conviendront, ou qui seront nommés d'office parmi les notaires de la même résidence, ou, à leur défaut, parmi ceux de la résidence la plus voisine. »

La loi du 25 ventôse de l'an XI ne proclame pas expressément le droit de transmission, mais l'accorde cependant en fait. Le législateur ne voulut pas, du moins en apparence, porter atteinte aux idées révolutionnaires, et sa pensée nous apparaît très nettement dans l'exposé des motifs du rapporteur Réal au Corps législatif : « Nous avons insinué que la loi proposée se conciliait avec des

aperçus moraux, avec des idées bien appréciées de la propriété, qui contrariaient et même anéantissaient tout système de concours. C'est aussi une propriété sans doute, que cette confiance méritée, que cette clientèle acquise par une vie entière consacrée à un travail opiniâtre et pénible ; mais si, dans la place qu'il occupe, le fonctionnaire ne peut jamais espérer de pouvoir, en aucune manière, disposer de cette propriété, s'il ne peut avoir une influence même indirecte, sur la disposition qui en sera faite, si, comme dans le système du concours, il est convaincu que toutes les peines qu'il se donne ne profiteront qu'à lui seul ; que jamais un fils, ou l'homme dont il aura soigné l'instruction, qui aura secondé ses travaux, agrandi ses succès, ne pourront retirer le moindre profit de ses veilles, il se regardera comme un simple usufruitier qui exploite la terre dont un autre a la propriété. Le concours enlevait ainsi aux notaires un des plus grands motifs de travail et d'émulation, une des plus douces consolations de la vie et peut-être le plus fort lien qui puisse attacher l'homme à la probité, à sa réputation. Aussi, dans le projet soumis aux commissions législatives créées après le 18 brumaire, on avait inséré un article qui permettait les dispositions en faveur. Le projet que nous présentons ne prononce rien à ce sujet, parce qu'il ne défend rien, parce que toute la théorie de cette partie se concilie parfaitement avec tout ce que pourront exiger les convenances et les circonstances » (1).

(1) *Moniteur* 16 ventôse an XI, t. XXVII, p. 675.

On pouvait alors traiter valablement de la clientèle, des minutes, du répertoire, des recouvrements ; seul le titre était hors du commerce, le gouvernement pouvait seul en disposer ; mais qu'aurait été le titre sans la clientèle et les minutes ? Il fallait donc forcément traiter de celles-ci avec le notaire démissionnaire, si l'on voulait obtenir le titre. Il en était de même des autres charges à clientèle, elles étaient dans une situation analogue, et les mêmes raisonnements pouvaient s'y appliquer. Chaque officier ministériel se considérait très légitimement, comme le notaire, propriétaire de sa clientèle et de ses recouvrements qui étaient attachés à sa personne et étaient le fruit de son honorabilité et de ses qualités professionnelles.

Ainsi, non seulement les notaires, mais encore les autres officiers ministériels continuaient à vendre leurs charges.

Mais l'administration ne voulut point reconnaître ce droit de transmission que la loi ne consacrait pas expressément et diverses circulaires de cette époque et notamment celles des 6 vendémiaire et 8 ventôse an XIII prescrivent que la démission d'un notaire doit être pure et simple, le gouvernement ne pouvant en accepter d'autres.

Néanmoins, le gouvernement n'ignorait pas que les cessions d'offices étaient d'une pratique courante ; et une décision ministérielle du 31 mai 1808, déclara que ces cessions étaient passibles au profit du fisc du droit propor-

tionnel de un pour cent comme meubles incorporels d'une nature analogue à celles des créances (1).

Quant à la jurisprudence, elle ne déclara nulles que les conventions relatives au titre, et non celles ne concernant que la pratique ou clientèle et la démission pure et simple.

Un arrêt de la Cour de Bordeaux du 27 janvier 1846, établit une distinction très nette entre la vente de la démission pure et simple qu'il admet et la vente de la démission en faveur qu'il déclare nulle: en 1841, un notaire du nom de Bourdier avait donné sa démission en faveur d'un sieur Grelon. Trois billets de chacun mille francs avaient été souscrits par ce dernier et déposés entre les mains d'un tiers. Le ministre de la justice refusa de nommer Grelon, successeur désigné, parce que la démission était faite en faveur. Bourdier remit alors à Grelon le 13 avril, une nouvelle démission qui cette fois était pure et simple, mais les billets restèrent en dépôt; Grelon sollicita de nouveau sa nomination, mais encore sans succès, et un autre candidat fut pourvu de l'office à sa place.

Poursuivi en paiement de ses trois billets par un tiers porteur qui en avait connu la cause, Grelon en demanda la nullité pour le motif que cette cause était illicite. Le tribunal de Barbezieux rejeta cette prétention et condamna Grelon au paiement des trois mille francs.

(1). *Dictionnaire de procédure*. Office.

La cour de Bordeaux infirma ce jugement par l'arrêt cité du 27 janvier 1816, Elle annula les billets par ces motifs entre autres qu'ils étaient « le prix d'une démission donnée dans une forme qui ressemblait aux actes appelés procurations *ad resignandum* et usités du temps de la vénalité des offices ; que cette démission était restée inutile ; que si la somme de trois mille francs avait été le prix de la démission pure et simple du 13 avril 1816, ce prix eut été dès lors exigible ; qu'il n'y aurait pas eu de raison pour en laisser le dépôt entre les mains d'un tiers, mais qu'au lieu de pouvoir conclure des faits que les parties n'avaient eu pour objet que de rendre la place du notaire vacante, il en résultait au contraire que les parties avaient réellement traité sur une cession de l'état de notaire, cession ou vente prohibée par la loi, et qui, déguisée par des moyens indirects ne pouvait néanmoins être tolérée ; que Grelon devant faire usage de la démission qui lui était remise ; comme il l'a fait réellement et de la seule manière qui devait être prévue, s'assujettissait à une condition impossible lorsqu'il promettait de rapporter cette démission, dans le cas où il ne serait pas agréé (1). »

Ainsi d'après cet arrêt, il était permis de vendre sa démission pour rendre la place vacante, mais pourvu qu'elle ne fût pas *in favorem*.

De même, la Cour de Paris rendit le 12 octobre 1815 un arrêt relatif à une convention portant : « Moi, Canoue,

(1) Dalloz, *Ancien répertoire*, t. X, p. 473 ; Sirey, 16. 2. 59.

en conséquence du consentement à moi donné par la dame veuve Huguenin du titre d'huissier dont son mari était pourvu, m'engage à payer pour le prix dudit titre d'huissier à ladite dame veuve Huguenin, la somme de... ». La veuve Huguenin avait écrit au dessous de cet engagement : « Je confirme le consentement par moi précédemment donné du titre d'huissier.... ». Devant la Cour, la veuve Huguenin fait observer que quoique l'acte contienne la mention expresse de la vente du titre d'huissier, il est manifeste que l'intention des parties ne s'est portée que sur la clientèle.

La Cour refusa cette interprétation et déclara : « Attendu qu'un titre d'huissier, étant dans la seule et libre disposition du prince, n'est pas susceptible d'être vendu..... »

La jurisprudence est donc nettement établie pour la mise hors du commerce du titre qu'elle distingue des autres éléments de propriété des officiers ministériels.

## CHAPITRE III

### LA LOI DU 28 AVRIL 1816. LE DROIT DE PRÉSENTATION

-Les choses en étaient là quand fut votée la loi du 28 avril 1816 dont l'article 91 permet la transmissibilité du titre sous forme de « présentation des successeurs à l'agrément de Sa Majesté ».

La loi du 28 avril 1816 n'est autre chose que la loi de finances réglant le budget de l'État pour l'année 1816.

Le titre IX de cette loi, intitulé « Des cautionnements » est divisé en deux paragraphes ; le premier est relatif aux suppléments de cautionnement à fournir par les comptables du Trésor, et le second relatif aux cautionnements et suppléments de cautionnements à fournir par les officiers ministériels, agents de change, courtiers de commerce et autres non comptables du Trésor.

Ce deuxième paragraphe contient quatre articles : les articles 88 et 90 portent augmentation du cautionnement des officiers ministériels : l'article 89 autorise le gouvernement à établir des commissaires priseurs dans toutes les villes où il le jugera convenable ; et enfin l'article 91.

Dans le projet, cet article 91 était ainsi conçu : « Les avo-

cats à la Cour de cassation, les notaires, avoués, huissiers, greffiers, commissaires priseurs, agents de change et courtiers de commerce, leurs veuves et enfants, pourront présenter, pour les remplacer, des sujets qui réunissent les qualités exigées par les lois. Cette faculté n'aura pas lieu à l'égard des titulaires qui auront été destitués ».

La commission qui examina le projet trouva insuffisante cette rédaction relativement à la restriction aux veuves et enfants du titulaire du droit de présentation et la modifia de la manière suivante :

« Les avocats à la Cour de cassation, notaires, avoués, greffiers, huissiers, agents de change, courtiers et commissaires priseurs pourront présenter, à l'agrément de Sa Majesté, des successeurs pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées par les lois. Cette faculté n'aura pas lieu pour les titulaires destitués. »

« Il sera statué par une loi particulière sur l'exécution de cette disposition et sur les moyens d'en faire jouir les héritiers et ayants cause des dits officiers (1). »

Enfin, lors de la discussion, dans la séance du 29 mars 1816, l'article 91 fut augmenté d'un troisième paragraphe ainsi conçu :

« Cette faculté de présenter des successeurs ne déroge point au surplus au droit de Sa Majesté de réduire le nombre des dits fonctionnaires, notamment celui des notaires, dans les cas prévus par la loi du 25 ventôse an XI sur le notariat. »

(1) *Moniteur* du 13 mars 1816.

La loi de 1816 permet donc la transmission de l'office.

Cette loi cependant n'eût pas, comme on pourrait le penser, une importance considérable ; les changements qu'elle apporta ne furent que théoriques. Il ne faut pas oublier, en effet, que les officiers ministériels vendaient avant cette époque, sans être inquiétés, leur pratique, leur clientèle, leurs minutes répertoires et recouvrements et même leur démission, à condition cependant qu'elle ne revêtît pas la forme de résignation en faveur.

Le législateur de 1816 n'accordait donc en effet pas grand'chose par le vote de cet article 91, qui fut à juste titre considéré comme une garantie des droits existants par l'introduction d'un principe nouveau.

Examinons maintenant les motifs qui ont amené le vote de cette loi.

Nous sommes au lendemain des grandes guerres qui mirent fin au premier Empire, en présence de l'occupation des armées étrangères, d'une énorme indemnité de guerre et d'un arriéré considérable grevant le Trésor.

Le ministre des finances, pour faire face aux charges considérables de l'Etat, est obligé de recourir à des expédients. On ne peut songer à recourir à des emprunts, étant donné le taux des rentes. La loi de finances de 1816 pour procurer des ressources extraordinaires au budget porte à cinquante millions le supplément de cautionnement qu'ont à fournir les employés comptables du Trésor et les officiers ministériels ; mais on craignait des diffi-

cultés de la part de ces derniers, et c'est pour les éviter qu'on leur garantit un droit que la jurisprudence paraissait vouloir leur contester.

De là le fameux article 91 inséré au texte des cautionnements.

En réalité la loi du 28 avril 1816 n'apporte de nouveauté que pour les greffiers. Les fonctions de greffier paraissaient en effet, d'après leur nature, demeurer à la disposition du ministre de la justice comme celles de magistrature. Ce sont des charges dont la valeur, la clientèle n'augmentent pas à raison de l'activité et de la moralité du titulaire ; le produit ne peut s'élever ou s'abaisser que par l'effet des circonstances, qui sont tout à fait indépendantes du titulaire de la charge.

Une circulaire ministérielle du 21 février 1817, adressée aux procureurs généraux, au sujet de l'article 91 de la loi de 1816, contient notamment ce passage : « Vous êtes sans doute bien convaincus que la loi du 28 avril 1816 n'a pas fait revivre la vénalité des offices qui n'est plus en harmonie avec nos institutions. Vous ne devez donc voir dans les dispositions de l'article 91 qu'une condescendance, qu'une probabilité de préférence accordée aux officiers ministériels, comme un dédommagement pour le supplément de cautionnement exigé d'eux ».

C'est là une exagération, car si la loi ne fait pas revivre la vénalité, elle ne fait cependant pas qu'accorder une probabilité de préférence, elle accorde le droit de présentation, c'est-à-dire le droit de traiter ; et d'ailleurs la

circulaire le reconnaissait elle-même puisqu'elle invitait les procureurs généraux à veiller à ce que les prix fussent renfermés dans des limites modérées.

C'est ainsi que la loi de 1816 a toujours été entendue et expliquée : « Les offices ministériels, dit Toulier, sont dans le patrimoine du titulaire qui peut, au moyen du droit de présentation, les transmettre ou les vendre » (1).

La jurisprudence n'est à cet égard pas moins certaine.

En 1818 il fut prétendu que la vente d'un office était nulle par application de l'article 1128 du Code civil qui interdit la vente d'une chose qui n'est pas dans le commerce. La Cour de cassation rendit le 20 juin 1820 un arrêt dont les termes sont à rapporter : « Attendu que l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 attribue aux greffiers des tribunaux et autres officiers ministériels la faculté de présenter des successeurs à l'agrément du roi ; que par une conséquence naturelle, cette disposition autorise les arrangements ou conventions nécessaires pour l'exercice de cette faculté.... »

La Cour de cassation a aussi décidé que le droit de présentation fait partie des biens d'une succession bénéficiaire, et forme le gage des créanciers ; que dès lors ce n'est pas une faveur personnelle au titulaire et à sa famille.

De plus, le 2 août 1847, la Cour de cassation a décidé

(1) Toulier, t. XII, p. 12. Voir aussi : Favard, *vo Officier ministériel* ; Carré, *Compétence*, t. I, p. 92 ; Duranton, t. IV, p. 162 ; Proudhon, *Domaine public*, 1. 14 ; Trolong, *Vente*, 1. 120 ; Duvergier, *Société*, n° 61 ; Demolombe, 9. 438.

que l'article 1641 concernant la garantie par le vendeur à raison des défauts cachés de la chose vendue, est applicable aux ventes d'offices.

Les Cours d'appel ont prononcé dans le même sens : elles ont consacré le privilège du vendeur et le droit de se faire autoriser à disposer de l'office conformément à l'article 1166 du Code civil.

La loi du 21 avril 1832, en fixant au dixième du cautionnement le droit fiscal sur le prix des cessions d'offices a confirmé le droit de propriété sur les offices. De même la loi du 25 juin 1841 qui fixe ce droit à deux pour cent du prix de la cession.

La loi de 1816 a donc donné un véritable droit de propriété aux officiers ministériels, et dès lors, dans les traités, l'office lui-même se trouve toujours compris avec tous les éléments le constituant ; c'est l'exercice du droit de présentation et non pas le rétablissement de la vénalité : l'office peut se transmettre à prix d'argent sauf l'agrément du prince. L'investiture vient du souverain ; c'est un hommage qui lui est rendu en même temps qu'une garantie pour le pays dont les destinées lui sont confiées. Si le candidat ne remplit pas toutes les qualités de capacité et de moralité exigées par la loi, il est refusé et le titulaire présente un autre candidat.

Si l'office n'est plus vénal en ce sens que le pouvoir ne l'aliène plus moyennant finance, il a conservé néanmoins un des caractères qu'il possédait autrefois : il est redevenu patrimonial.

L'article 91 de la loi du 28 avril 1816 ne rétablit pas la vénalité abolie par la Révolution, les charges continuent à rester à la disposition du gouvernement, qui conserve le droit absolu d'accepter ou de refuser les candidats. Toutefois, la loi, en accordant aux officiers ministériels la faculté de présenter un successeur les a ainsi autorisés implicitement à stipuler un prix pour la transmission de leurs charges. Ce n'est donc que la valeur pécuniaire de ce droit de présentation qui se trouve dans le patrimoine du titulaire. Ce droit, par suite, a un caractère essentiellement mobilier alors que pendant la vénalité les offices étaient réputés immeubles. Aussi la transmission des offices n'est-elle soumise qu'au droit de mutation des valeurs mobilières.

Le droit de présentation est en outre essentiellement personnel ; il réside sur la tête du titulaire seul jusqu'à son décès, sauf dans les hypothèses de destitution de l'officier ministériel ou de suppression de l'office. Aussi à raison de ce caractère personnel, il ne se transmet qu'aux successeurs universels ou à titre universel qui sont en quelque sorte les continuateurs de la personne du *de cujus*.

Le législateur en concédant aux officiers ministériels le droit de présenter un successeur n'a pas voulu rétablir la vénalité des offices ainsi que nous l'avons déjà dit, mais seulement les indemniser de l'augmentation de cautionnement qu'on leur imposait. Le droit de présentation implique bien dans une certaine mesure l'idée de

propriété de l'office, mais il s'agit d'une propriété de nature particulière dont l'usage est limité par la nécessité d'obtenir l'agrément du gouvernement.

Le droit de présentation étant une dépendance légale de la fonction, appartient au titulaire seul tant qu'il est en exercice. Il ne peut le perdre que par la destitution ou la suppression de son office. Bien plus, la destitution ne produit son effet qu'autant qu'elle résulte d'une décision régulièrement rendue et notifiée et qui n'est plus susceptible d'aucun recours. Jusque-là le titulaire est recevable à présenter un successeur; il s'ensuit que s'il venait à décéder avant la notification de sa destitution, il transmettrait son droit de présentation à ses héritiers qui pourraient présenter un successeur à l'agrément du gouvernement (1).

Enfin, pour qu'il y ait perte du droit de présentation, il faut que la cessation des fonctions soit définitive; une simple suspension ne saurait entraîner cette déchéance.

La loi d'exécution annoncée par l'article 94, relative aux moyens de faire jouir du droit de présentation les héritiers et ayants cause des officiers n'a jamais été faite malgré plusieurs pétitions adressées au corps législatif.

Le principe posé par la loi de 1816 n'en a pas moins reçu une application constante même en faveur des héritiers et ayants cause, l'administration et les tribunaux réglant à l'occasion les litiges soulevés par l'application de cette loi.

(1) Trib. Segré, 41 avril 1884. D. 83. 3. 425.

Cependant plusieurs actes législatifs ont reconnu expressément aux héritiers et ayants cause les mêmes droits qu'aux titulaires quant à la faculté de disposer de leurs offices et de les transmettre.

L'ordonnance du 29 juillet 1816 reconnut ce droit spécialement pour les agents de change de Paris ; elle dispose dans son article 4 « les agents de change qui voudront, conformément à l'article 91 de la loi sur les finances, du 28 avril 1816, disposer de leurs charges, seront tenus de faire agréer provisoirement leurs successeurs à la chambre syndicale. La même faculté est, aux mêmes conditions, accordée aux veuves et enfants des agents de change qui décéderont dans l'exercice de leurs fonctions ».

Une autre ordonnance du 3 juillet 1816 reconnaît les mêmes droits aux veuves et enfants des agents de change de province et des courtiers de commerce.

En 1817, un projet de loi est déposé à la Chambre des députés pour établir le mode d'exécution de l'article 91 de la loi de 1816 (1).

Cette proposition de loi avait été déposée sur le bureau de la Chambre des députés à la suite d'une pétition faite par un notaire demandant qu'il soit statué par une loi particulière, sur l'exécution de la loi de 1816 et sur les moyens de faire jouir du droit de présentation les héritiers et ayants cause des officiers. Le rapporteur de la

(1) *Moniteur* du 23 décembre 1817.

pétition et auteur du projet de loi, M. le comte de Sallaberry, s'exprimait ainsi : « Sans doute, en vertu de la loi de 1816, les titulaires des emplois désignés sont admis à la présentation de leurs successeurs : mais tant que la loi réglementaire ne sera pas rendue, cette présentation reste dans une sorte d'arbitraire qu'il importe de faire cesser. Rien d'ailleurs n'est réglé à l'égard des héritiers et ayants cause ; et cependant il doit y avoir des formes à suivre, des intérêts à surveiller, des délais à prescrire ; et tout cela ne peut se faire que par une loi. »

Cette proposition fut prise en considération et renvoyée à l'examen des bureaux, mais il n'y fut pas donné suite ; et la loi réglementaire annoncée le 28 avril 1816 est toujours attendue ; mais la loi de 1816 a néanmoins reçu une application constante en faveur des héritiers et ayants cause des titulaires.

D'ailleurs des ordonnances reconnaissent expressément les mêmes droits aux héritiers et ayants cause qu'aux titulaires quant au mode de présentation des successeurs.

Ce sont d'abord deux ordonnances des 29 mai et 3 juillet 1816 concernant la transmission des offices d'agent de change et courtiers, puis une ordonnance du 12 février 1817 qui réduit le nombre des huissiers à Paris à cent cinquante.

Une autre ordonnance du 18 août 1819 fixant à cinquante le nombre des avoués à la Cour royale de Paris confirme les mêmes droits : « il ne sera présenté à notre

nomination aucun candidat, qu'il ne soit porteur de deux démissions ou présentations, soit de la part des titulaires, *soit de celle de leurs ayants cause*, aux termes de l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 ».

Enfin nous trouvons dans le courant de l'année suivante, 1820, cinquante-deux ordonnances portant fixation du nombre des officiers ministériels dans les ressorts des Cours du royaume. Elles sont rédigées quant au droit de présentation des titulaires ou de leurs héritiers et ayants cause dans les mêmes termes que l'ordonnance du 18 août 1819 concernant les avoués à la Cour royale de Paris.

En 1822 une vive discussion éclata à la Chambre des députés à la suite de la destitution d'un avoué de Joigny par M. de Peyronnel, garde des sceaux, sans avoir été provoquée par le tribunal. Cette mesure était une atteinte arbitraire portée au droit de propriété, c'est ce qui motiva de toutes parts une vive réprobation. Une consultation signée par MM. Parquin, Delacroix-Frainville, Berryer père, Chauveau-Lagarde, Tripier, Dupin aîné, Nicod et autres, démontra que cette destitution était contraire aux lois et menaçait l'indépendance de tous les officiers ministériels. Le gouvernement maintint sa prétention de destituer les officiers ministériels sans provocation des tribunaux, ce qui causa à la tribune une remarquable discussion.

M. Tripier soutint que les officiers ministériels n'étaient pas révocables *ad nutum*, il invoqua la loi de 1816 qui

leur assurait le droit de présenter des successeurs et s'exprima en ces termes : « Qu'on veuille bien expliquer ce que deviendrait le droit de présenter successivement à un office, si l'on pouvait en être dépouillé de son vivant par un acte de la volonté ministérielle ! Assurément, il est impossible de concilier cette idée de révocation avec la garantie de propriété qui a été donnée par la loi en permettant au notaire ou à l'avoué de présenter et de faire agréer le successeur avec lequel il a traité. C'en est assez ; j'ai dû, messieurs, examiner cette question puisqu'elle a une influence imminente sur la tranquillité publique. Vous ignorez peut-être combien cet acte a jeté l'alarme dans l'esprit de tous les officiers ministériels ; vous ne pouvez pas vous imaginer à quelles craintes, à quelles inquiétudes il les a livrés. Je ne saurais assez vous dire, combien cet acte est dangereux, dans l'intérêt du gouvernement de Sa Majesté qui veut la tranquillité publique. C'est à son auteur que j'en appelle ; je l'invite à l'examiner de nouveau, et je ne doute pas qu'il ne le rapporte quand il aura par lui-même acquis une connaissance approfondie de cette affaire (1). »

Et la Chambre ne prit aucune décision.

Deux autres destitutions furent prononcées par le Garde des sceaux, l'une en 1828, d'un huissier de Lille, et l'autre en 1830, d'un avoué de Douvens ; elles donnèrent lieu à de nouvelles consultations juridiques démontrant l'illégalité de ces actes.

(1) *Moniteur* du 22 juillet 1822, et Sirey, 34. 2. 72.

Malgré ces manières d'agir du Gouvernement, qui montraient ses mauvaises dispositions à leur égard, les officiers ministériels conservent leur indépendance. Ils ne se laissèrent pas influencer par les prétentions du Gouvernement de refuser les candidats présentés par les démissionnaires et de destituer les officiers ministériels arbitrairement pour disposer de leurs places.

Au lendemain de la Révolution de Juillet, la Chambre des députés est mise en demeure par une pétition d'un sieur Lex, de faire connaître sa manière de voir sur certaines questions concernant les offices. La Chambre admit les solutions suivantes présentées par Sapey, rapporteur au nom de la commission :

Première question : « A qui doit appartenir, par suite de l'application de la loi du 28 avril 1816, le droit de présenter le successeur d'un notaire à l'agrément du roi ? Sera-ce aux veuves et héritiers institués ou présomptifs du titulaire ? » Réponse : « Les droits des veuves, des créanciers et des héritiers institués ou présomptifs du titulaire d'un office de notaire sont établis par la loi commune, et notamment par le Code civil. »

Troisième question : « La faculté de présenter un successeur emportera-t-elle le droit de stipuler un prix pour la cession de l'office ? » Réponse : « La faculté de présenter un successeur emporte indubitablement le droit de stipuler un prix pour celui de la charge. »

Quatrième question : « Le prix de l'office sera-t-il déterminé à l'avance, et porté sur des rôles généraux, de

manière qu'il ne puisse être dépassé dans les traités que feront les parties? Réponse : « Il serait contraire à tous les principes, ainsi qu'à l'intérêt public et particulier, de déterminer à l'avance le prix d'un office, de le porter sur les rôles généraux, de manière qu'il ne puisse être dépassé dans les traités que feraient les parties. »

Cinquième et sixième question : « Comment réglera-t-on les droits des vendeurs, des créanciers et des tiers sur le prix de l'office? Seront-ils meubles ou immeubles? Seront-ils propres à l'époux qui se mariera en communauté, ou seront-ils conquêts de cette communauté? ». Réponse : « Tous les droits énoncés dans ces deux questions sont réglés par le droit commun, et principalement par le Code civil et par le Code de procédure civile (1). »

Le 12 mars 1831, sur la pétition d'un sieur Bonnet, la commission dit à la Chambre que les charges des officiers ministériels sont devenues une propriété aussi respectable que tout autre. A la même époque, sur une pétition tendant à mettre au concours les charges des officiers ministériels, la commission, après avoir reconnu que le droit est fondé sur la loi, ajoute « qu'on ne saurait remettre à la libre concurrence les officiers ministériels, sans renverser une foule d'existences sociales, qu'une sage politique commanderait encore de respecter, lors même qu'elles ne seraient pas placées sous l'égide inviolable de la foi publique » (2).

(1) Dalloz, 30. 3. 44, et *Moniteur* du 20 sept. 1830, p. 4127.

(2) Séance du 29 sept. 1831.

D'autres pétitions eurent lieu et le Garde des sceaux montra à l'occasion de chacune d'elles, que le droit de transmission des offices est une justice ; qu'il n'y avait là aucune faveur et que ce serait faire une grande injustice que de porter atteinte à des droits acquis.

La jurisprudence suppléa au défaut de loi réglementaire promise en 1816 dans l'application du droit de présentation, qu'elle a constamment assimilé à un droit de propriété.

-Un sieur Gainé, greffier du tribunal de Meaux, ayant cédé son office le 1<sup>er</sup> mars 1817, moyennant trente mille cinq cents francs ; le sieur Levalley, qui avait obtenu sa nomination par suite du traité, demanda la nullité de ses engagements et subsidiairement leur réduction à l'équivalent de deux années de produit de greffe, taux fixé par une circulaire du 21 février 1817 du ministre de la justice. Le tribunal de Meaux et la Cour royale de Paris le déboutèrent de sa demande. Il se pourvut en cassation, 1<sup>o</sup> pour violation de l'art. 1128 du Code civil en ce que la Cour de Paris, en ordonnant l'exécution du traité, avait maintenu la vente d'une chose qui n'était pas dans le commerce et ressuscitait ainsi la vénalité des offices, supprimée sans retour par les lois nouvelles ; 2<sup>o</sup> pour violation de la loi de 1816 qui accorde aux officiers ministériels la simple faculté de présenter leurs successeurs à l'agrément du roi, en ce qu'il résultait de l'arrêt dénoncé, que ces mêmes officiers auraient le droit de transmettre eux-mêmes directement leurs offices et d'en traiter avec

leurs successeurs, ce qu'aucune loi n'autorisait ; 3° pour contravention à la circulaire ministérielle du 21 février 1817, etc...

Telles étaient les questions de principe auxquelles la Cour de cassation devait répondre. Celle-ci rejeta le pourvoi le 20 juin 1820 « attendu que l'art. 91 de la loi du 28 avril 1816 attribue aux greffiers des tribunaux et autres officiers ministériels, la faculté de présenter des successeurs à l'agrément du roi ; que par une conséquence naturelle, cette disposition autorise les arrangements ou conventions nécessaires pour l'exercice de cette faculté ; qu'ainsi le sieur Gainé avait pu traiter valablement avec Lavalley pour le présenter comme son successeur à l'agrément de Sa Majesté ; que la circulaire, instructive, mais non prohibitive, ne saurait d'ailleurs être obligatoire pour les tribunaux, etc.. (1).

La Cour de cassation, par un arrêt du 28 février 1828, décide également à l'égard des notaires que, « pouvant, en vertu de la loi, présenter à l'agrément de Sa Majesté leurs successeurs, pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées par la loi, ils peuvent par cela même stipuler de ces derniers le prix de la démission qu'ils donnent en leur faveur ».

Un autre arrêt de la Cour de cassation du 16 février 1831 contient ce passage : « S'il est vrai qu'un notaire n'ait pas la pleine propriété de son titre et que ce soit

(1) Sirey, 21. 4. 43.

une fonction qui ne puisse être exercée qu'avec le consentement du prince, il est vrai aussi que le concours des deux volontés légalement autorisé par la loi du 28 avril 1816 a été depuis cette loi constamment reconnu ; et le droit de désigner un successeur au titulaire décédé est même reconnu à ses héritiers. Peu importe donc le concours des deux volontés, c'est toujours un contrat de vente où se trouvent les trois choses essentielles à ce contrat : *res, pretium, consensus* (1) ».

Tel est le sens dans lequel s'est constamment affirmée la jurisprudence quant au droit de propriété et de transmission des offices ministériels.

Aucune loi spéciale n'étant intervenue sur la transmission des offices et les règles particulières applicables aux traités, les tribunaux ont tiré des principes généraux du droit civil tout ce qui pouvait concerner cette matière, et c'est le contrat de vente qui leur a servi de base.

La loi de 1816 n'ayant accordé le droit de présentation qu'aux titulaires, à leurs héritiers et ayants cause. Il s'ensuit que la justice ne peut suppléer à leur consentement, et que l'acquéreur d'un office ne peut en être investi si le vendeur refuse de se démettre en sa faveur.

L'engagement d'exercer son droit de présentation en faveur d'un successeur constitue une obligation de faire qui ne peut se résoudre qu'en dommages et intérêts en

(1) Sirey, 31. 1. 74.

cas d'inexécution. Il en résulte donc que l'acquéreur d'un office ne peut s'en faire mettre en possession judiciairement.

Le droit de propriété sur les offices ministériels apparaît d'une manière très nette dans les lois fiscales qui y sont relatives : le droit d'enregistrement sur les cessions d'offices avait été fixé tout d'abord à un pour cent en 1808, puis à deux du cent par un avis du Comité des finances du Conseil d'Etat du 8 juin 1831 approuvé par le ministre le 24 du même mois. Cet avis était motivé sur ce que depuis la loi de 1816, les offices sont devenus entre les mains des titulaires une *propriété mobilière* susceptible du droit établi pour les ventes de meubles par l'article 69, § 5 de la loi du 22 frimaire an VII. Avant 1816 le droit était perçu sur la cession de la clientèle considérée comme cession de créance.

Mais les traités étaient toujours faits sous signatures privées et ne donnaient presque jamais lieu à des débats judiciaires, presque tous échappaient à la formalité de l'enregistrement et les cessions d'offices s'opéraient sans versement de droit de mutation au profit du Fisc. Le rapporteur du budget de 1833, à la Chambre des Députés, proposa de soumettre d'une façon certaine les offices ministériels à un droit d'enregistrement : « la loi du 28 avril 1816 en donnant à des fonctionnaires ou officiers ministériels la faculté de présenter des successeurs a créé entre leurs mains et à leur profit une nouvelle propriété transmissible qui n'a été assujettie jusqu'à

présent à aucune espèce d'impôt. Il est juste qu'à l'exemple de ce qui se pratique en Angleterre, en Autriche et dans plusieurs autres pays, on impose d'un droit proportionnel les mutations de cette nature ».

Les Chambres votèrent l'article 34 de la loi de finances du 21 avril 1832 ainsi formulé : « Les ordonnances portant nomination des avocats à la Cour de cassation, notaires, avoués, greffiers, huissiers, agents de change, courtiers et commissaires-priseurs, seront assujettis, à compter du jour de la promulgation de la présente loi, à un droit d'enregistrement de dix pour cent sur le montant du cautionnement attaché à la fonction ou à l'emploi. Ce droit sera perçu sur la première expédition de l'ordonnance, dans le mois de sa délivrance, sous peine d'un double droit. Les nouveaux titulaires ne pourront être admis au serment qu'en produisant ladite expédition revêtue de la formalité de l'enregistrement ».

L'enregistrement des traités avait alors lieu moyennant un droit fixe.

En 1834 une nouvelle discussion s'éleva au sujet du droit de destitution du gouvernement à l'occasion de la pétition d'un avoué Goyer-Sennecourt révoqué par ordonnance royale. La Chambre des Députés se prononça à l'unanimité contre la prétention du gouvernement (1).

La loi de finances du 25 juin 1841 est venu modifier les droits d'enregistrement applicables aux traités en

(1) Sirey, 34. 2. 75.

matière d'office. Nous avons vu que la loi du 21 avril 1832 avait établi un droit de dix pour cent sur le montant du cautionnement. Mais celui-ci n'est qu'un indice très imparfait de la valeur des offices, et il ne peut en être autrement puisqu'un même cautionnement est imposé à toute une classe d'officiers ministériels dont les offices n'ont pas la même valeur et ne produisent pas les mêmes revenus.

La loi de finances du 25 juin 1841 remplace ce droit de dix pour cent sur le cautionnement par un droit de deux pour cent sur le prix de cession et le capital des charges augmentatives du prix, et rend obligatoire l'enregistrement des traités.

L'article 6 de cette loi consacre à nouveau le droit des officiers ministériels : « A compter de la promulgation de la présente loi, tout traité ou convention ayant pour objet la transmission à titre onéreux ou gratuit, en vertu de l'article 94 de la loi du 28 avril 1816, d'un office, de la clientèle, des minutes, répertoires, recouvrements, et autres objets en dépendant devra être constaté par écrit et enregistré..... »

Dans son article 9, la loi consacre le droit des héritiers d'une manière aussi formelle.

En 1843 nous trouvons dans une ordonnance sur la discipline notariale, cette affirmation que « tout en réservant dans sa plénitude le droit de nomination, dépendance nécessaire de la puissance publique et garantie indispensable contre les abus, le gouvernement

regarde aussi comme hors d'atteinte le droit de transmission des offices créé par la loi du 28 avril 1846. A aucune époque il n'a songé à admettre ni à proposer aucune altération de ce droit et les inquiétudes qui ont pu se répandre à ce sujet n'ont jamais eu le moindre fondement (1). »

Après la Révolution de 1848, au mois de septembre, lors de la discussion de l'article 11 de la Constitution du 4 novembre 1848, qui était la reproduction de l'article 17 de la Constitution de 1791 ainsi conçu : « Toutes les propriétés sont inviolables. Néanmoins l'Etat peut exiger le sacrifice d'une propriété pour cause d'utilité publique légalement constatée et moyennant une juste et préalable indemnité. »

Pendant la discussion de cet article, disons-nous, le représentant Santayra posa cette question : « Depuis la Révolution de février, on a mis en doute certaines propriétés. Ainsi la propriété des offices ministériels a été niée dans certaines localités..... Je demande seulement que la commission veuille bien s'expliquer sur ce point, et si, par la définition générique de toutes les propriétés, on entend indistinctement les propriétés immobilières et les autres propriétés telles que celles des offices. »

Le compte rendu de la séance du 21 septembre rapporte la réponse qui fut faite à cette question : « Plusieurs membres : « Toutes ! Toutes ! » Le citoyen Président :

(1) Dalloz, 43. 3. 9.

« L'explication demandée par M. Santayra est dans le texte même du projet. Quand on dit toutes les propriétés, on n'en excepte aucune » Le citoyen Santayra : « Je tiens à constater que la propriété des offices est placée comme toutes les autres sous la protection de l'article 41 (1). »

Peu après, l'assemblée fut saisie d'une pétition des sieurs Malescot et autres demandant la suppression des offices moyennant indemnité et l'exercice libre des professions qui sont l'objet de ces offices et M. Aubry présenta un rapport sur cette pétition. Il fit remarquer à quels intérêts considérables touchait la question, l'inquiétude dans laquelle se trouvait de nombreuses familles et la nécessité où on se trouvait de faire cesser ces inquiétudes. « C'est, dit-il, toujours à l'époque des grandes commotions que la ferveur des idées libérales et l'ardeur des esprits conçoivent des réformes et rêvent des nouveautés. »

Le rapporteur fait en outre remarquer que la loi de 1816 n'a fait que proclamer un droit préexistant. « Le droit des officiers ministériels, dit-il, ne gêne point l'exercice des droits du pouvoir. Le titulaire destitué ne peut présenter un successeur, d'où il suit que pour user de cette faculté, il doit être pur aux yeux de la loi. Le candidat présenté doit réunir toutes les conditions de moralité, de capacité et autres exigées par les lois.

Le pouvoir qui les nomme conserve son droit d'examen et d'appréciation. S'il fût resté quelque doute sur le

(1) Dalloz, 48. 4. 221.

droit des officiers ministériels, la loi de 1816 était de nature à les dissiper. L'indépendance du pouvoir est sauvegardée; l'ordre public est satisfait par les investigations et les exigences de l'autorité. Si la loi de 1816 avait besoin d'être justifiée, les considérations qui précèdent seraient à coup sûr suffisantes. Aussi faut-il reconnaître que le droit de présentation, si solennellement concédé, n'a jamais été contesté, ni par le pouvoir qui en avait eu la première pensée, ni par les chambres qui l'avaient élevé à la hauteur d'une loi... Les pétitionnaires demandent l'exercice libre et sans limite des fonctions qui nous occupent. A cela la réponse est facile. Si l'utilité publique commandait une telle mesure, il faudrait exproprier les officiers ministériels et leur rembourser la valeur de leur propriété.. Dans les observations que nous avons faites sur le droit de propriété, on trouve la preuve que l'intérêt des citoyens a toujours été la base principale de ce droit. Aussi nous nous bornerons sur ce point à de courtes réflexions. Il est généralement reconnu dans les affaires, que les hommes spéciaux sont nécessaires pour protéger l'ignorance contre l'astuce, la faiblesse contre la force. L'intermédiaire placé dans l'enceinte des tribunaux sert de lien entre les justiciables et la justice. Sa position, la confiance qu'il inspire, lui donnent une influence dont il se sert souvent avec succès pour maintenir ou ramener la bonne harmonie dans les familles, mettre un terme à des luttes fâcheuses. Il amoindrit les difficultés du débat et facilite le travail du juge. Le no-

taire, véritable magistrat de famille, obtient souvent d'heureuses transactions dues aux rapports multipliés avec ses clients, et à la connaissance intime qu'il obtient des faits et des circonstances qui se révéleraient difficilement à d'autres. Investi du droit immense d'imprimer l'authenticité à la convention qu'il reçoit, d'élever la convention à la hauteur de la chose jugée et souvent de la loi, il doit posséder des connaissances suffisamment étendues pour diriger ses clients et sauvegarder les intérêts qui lui sont confiés.

L'agent de change et le courtier, chacun dans sa sphère, donnent aux marchés qui s'opèrent sur les valeurs politiques ou commerciales un caractère respectable, arrêtent l'agiotage, facilitent et multiplient les rapports du commerce et de l'industrie. L'huissier fait exécuter les contrats et les décisions de la justice. Le commissaire-priseur donne le mouvement et la vie à la transmission d'une partie de la propriété mobilière.

Comme on le voit, les officiers ministériels ont une part puissante dans le mouvement des intérêts sociaux. Leurs actes ont un caractère authentique qui n'a plus besoin que d'une vérification rapide ; mais, pour qu'il y ait une utilité dans leurs actions, il faut : 1° que leur origine soit pure ; 2° que leurs actes soient soumis à une surveillance qui en garantisse l'honnêteté ; 3° que des moyens d'existence leur soient assurés.

L'officier ministériel se présente environné de toutes les garanties quand il a justifié les conditions de mora-

lité, de capacité, d'âge et autres exigées de lui. Comment s'assurer de ces conditions, comment exercer l'action disciplinaire, si efficace sur des corporations régulières et limitées, si la carrière était ouverte à tout le monde? Si les professions peuvent être exercées simultanément et sans limite de nombre partout, comment parer aux graves abus que fera naître la nécessité de vivre? Les notaires donnent à leurs actes la force exécutoire et participent en cela à la puissance exécutive. Si le notariat était supprimé, ou, ce qui équivaldrait, livré à la libre concurrence, cette puissance appartiendrait donc au premier venu? La valeur de l'officier n'offre-t-elle pas aussi une sécurité qui disparaît? Il ne faut pas détruire le puissant mobile d'une louable émulation, qui fait que le titulaire déploie plus de mérite et de probité dans l'exercice de sa profession. Puis, si le droit de présentation n'existait pas, le titre se détacherait de la clientèle qui lui a donné la vie. La chaîne des intérêts sociaux se trouverait violemment rompue, aucun rapport n'existerait entre celui qui disparaîtrait et celui qui succéderait à son titre; cette confiance héréditaire, qui transmet sans interruption les secrets et les intérêts des familles, ne pourrait plus exister.

L'expérience du passé ne prouve-t-elle pas d'ailleurs qu'il faut pour l'ordre, pour l'intérêt public, se garder de décider dans le sens des pétitionnaires? Et si des abus se sont produits, c'est au gouvernement à user des moyens qui sont en son pouvoir pour en prévenir le retour.

Maintenant au point de vue financier et au point de vue politique, la mesure demandée serait-elle praticable, serait-elle sage? La valeur des offices doit être portée à un chiffre considérable qu'il faudrait de toute nécessité rembourser, et pour ce remboursement, les titulaires expropriés ne pourraient être à la disposition du gouvernement. Il faudrait donc payer, dans un délai raisonnable. L'état de la caisse publique permettrait-il de prendre un tel engagement? Le nombre des titulaires d'offices en France est d'environ vingt-cinq mille; deux cent mille familles au moins sont intéressées dans la question. Depuis quelques années, les officiers ministériels sont menacés dans leur fortune et dans leur avenir; dans la fortune et dans l'avenir de leurs familles. Il est temps, il est prudent surtout de ramener partout le calme, la sécurité, la confiance (1). »

Ce rapport montre bien la pensée de l'Assemblée sur les offices ministériels. Le gouvernement, de son côté, rassure en toutes occasions les titulaires d'offices sur la conservation de leur droit, notamment dans les ordonnances du 3 novembre 1848 et du 28 juin 1849.

Le gouvernement déclare en outre à plusieurs reprises que les bruits répandus de prétendus projets du gouvernement relatifs aux offices ministériels n'avaient aucune espèce de fondement (2).

(1) *Moniteur* du 20 décembre 1848.

(2) *Moniteur* du 12 août 1852.

Le 26 mai 1856 le Garde des sceaux adressait aux procureurs généraux l'instruction suivante :

« Déjà, dans plusieurs circonstances, la malveillance a répandu le bruit que le gouvernement voulait supprimer ou au moins racheter les offices publics et ministériels, le Moniteur a donné le plus énergique démenti à ce bruit complètement faux, et, de plus, un journal qui s'en était rendu l'organe a été poursuivi par mon ordre et condamné à Paris en 1853. Cependant j'apprends que depuis quelque temps on cherche à renouveler les inquiétudes des titulaires d'offices, en annonçant comme prochain la présentation d'un projet de loi ayant pour objet de porter atteinte à la possession de ces offices. Rien n'est plus contraire aux intentions du gouvernement de l'Empereur. Il respecte la propriété des offices comme toutes les autres, et jamais il n'est entré dans ses projets de priver les titulaires et leurs familles d'un bien qui souvent constitue leur principale ressource. Veuillez donner à cette circulaire toute la publicité que vous jugerez convenable et en dresser des copies aux Chambres des notaires, des avoués, des huissiers et des commissaires-priseurs de votre ressort. Vous me rendrez compte du résultat de vos soins à cet égard » (1).

Lors de l'annexion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice, un sénatus-consulte des 12-14 juin 1860 a conféré au gouvernement le pouvoir de régler par décrets impé-

(1) *Journal des Notaires*, art. 15732.

riaux ayant force de loi, l'introduction du régime français dans ces territoires.

En conséquence, plusieurs décrets furent rendus pour régler la situation des officiers ministériels de ces pays nouvellement annexés, à la date des 26 septembre, 1<sup>er</sup>, 5 et 19 décembre 1860.

Le gouvernement sarde avait racheté les anciens offices ; le gouvernement français conféra aux titulaires dépossédés, par les décrets que nous venons de citer, la faculté de présenter des successeurs moyennant la restitution des titres de rente qu'ils avaient reçu du gouvernement sarde en paiement de leurs offices.

En continuant cet exposé historique, nous arrivons à une loi qui doit retenir notre attention, c'est la loi du 18 juillet 1866 qui a supprimé les offices de courtiers de commerce.

La suppression de ces offices fut demandée par voie de pétitions adressées au Sénat en 1865 (1).

Et le 22 juin un projet de loi fut déposé à la Chambre des députés.

L'exposé des motifs fait connaître que la liberté du courtage en matière de vente et d'achat de marchandises a été réclamé par la majorité des Chambres de commerce. Le développement du courtage illicite, qu'aucune mesure n'a pu arrêter, les infractions continuelles des courtiers eux-mêmes aux règles de leur profession, démontrent

(1) Sénat, séance du 25 mai 1865. *Moniteur* du 22.

que la réglementation doit ici céder la place à la liberté.

« Quelques personnes ont pu penser qu'il y avait solidarité entre les nombreux officiers ministériels énumérés dans l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 et les courtiers de marchandises, à ce point qu'une réforme qui touchait ces derniers constituerait une atteinte aux autres offices consolidés par cette loi entre les mains des titulaires.

« Il est très nécessaire de montrer que ces craintes n'ont aucun fondement, et que, de la réforme qui supprimerait une des trois catégories de courtiers créés par le code de commerce, si l'on juge qu'elle n'a pas rempli ou ne remplit plus son objet, et qu'elle est devenue un obstacle pour le commerce, il n'y a rien à conclure contre les autres classes d'officiers ministériels.

« Et d'abord, il y a, relativement aux courtiers de marchandises, des réclamations incessamment renouvelées depuis plus de trente ans, et ne dérivant pas de théories, mais portant sur des faits, sur des inconvénients pratiques ; de plus, l'enquête a montré qu'elles étaient générales et bien fondées. Or relativement aux autres offices, ces réclamations n'existent pas, ou bien n'ont ni la même étendue, ni la même origine d'idées. Il s'agit si bien d'une question de fait et non d'une question de principe, que malgré la communauté de l'origine et l'analogie de la mission, on a distingué, parmi les courtiers, ceux contre qui l'on articule et l'on prouve les inconvénients, et ceux qui ne donnent pas lieu à récla-

mation, pour vous proposer la suppression des uns et la conservation des autres (1). »

Dans l'exposé des motifs, on fait ensuite remarquer que le caractère d'officier public n'est pas pour le courtier de marchandises comme pour les autres officiers ministériels, exigé par la nature de la fonction. Comme l'indique l'étymologie du nom qu'il porte, sa mission consiste à courir la ville pour chercher un acheteur à celui qui veut vendre, et un vendeur à celui qui veut acheter : son rôle se borne à rapprocher les parties, à en être le porte parole. Les intérêts qui leur sont confiés sont ceux d'hommes qui ont l'expérience des affaires, très habitués à les suivre dans tous les détails, très exercés à reconnaître l'aptitude, la moralité et la solvabilité de ceux avec qui ils ont à traiter. Les autres officiers ministériels ne leur sont pas comparables. Le notaire par exemple, authentique les actes, leur donne date certaine, en est le dépositaire, certifie l'identité et la signature des contractants. Ce sont bien là des fonctions où le caractère d'officier public est manifeste et nécessaire.

Dans le rapport présenté par Pouyer-Quertier, la même doctrine est soutenue. « Non seulement il n'y a aucune analogie à établir entre la nature des fonctions des officiers ministériels et celles des courtiers, mais encore il faut le reconnaître, l'intervention de ces derniers n'est jamais obligatoire .... Aussi le Corps législatif restera-

(1) Duvergier, 1866, pp. 290 et s.

convaincu que la commission n'a consenti à étudier la question qui lui était soumise, que parce qu'elle n'a pas trouvé dans le courtage des marchandises, les conditions de nécessité, de permanence et de généralité qui imposent le maintien des officiers ministériels dont nous vous avons entretenus » (1).

Quant à la question du règlement de l'indemnité due aux titulaires des offices supprimés, nous ne trouvons aucune hésitation dans l'exposé des motifs : « Les offices que la loi du 28 avril 1816 a rendus transmissibles sont des propriétés.... Cela a été tant de fois reconnu et proclamé dans des documents législatifs, et dans des discussions solennelles de nos diverses assemblées législatives, que nous ne croyons pas nécessaire de faire autre chose que de reproduire l'affirmation d'un principe qui n'a jamais été contesté et qui a pour conséquence nécessaire une indemnité à donner aux titulaires d'offices déposés du droit de présenter leurs successeurs » (2).

Le législateur hésita seulement sur le point de savoir si l'indemnité devait comprendre la clientèle. Le gouvernement résolut cette question par l'affirmative.

« La loi du 28 avril 1816, dit le rapport, a rendu les offices transmissibles comme de véritables propriétés. Les documents administratifs et législatifs ont tant de fois reconnu ce fait, qu'il ne peut y avoir à cet égard aucun doute. Depuis cette loi de 1816, les droits d'enre-

(1) Duvergier, 1866, p. 395.

(2) Duvergier, 1866, p. 400.

gistroment ont été perçus sur chaque transmission, et il est de toute justice que ceux qui vont être privés de leurs offices soient légalement et équitablement indemnisés. Sans accorder un bénéfice quelconque aux courtiers, la commission a pensé qu'elle leur devait la valeur totale de leur office, et après de nombreuses discussions, il a été reconnu que la somme à déboursier par l'Etat devait être égale au prix moyen de cession des offices pendant les sept années antérieures au 1<sup>er</sup> juillet 1864 (1) ».

Il fut décidé que les indemnités seraient fixées par une commission ou jury composé de neuf membres (2), dont trois désignés par le ministre des finances, trois nommés dans chaque département par les courtiers pour les affaires de ce département, et trois choisis à l'unanimité par les six premiers, et à défaut d'entente, par le premier président et les présidents de la Cour de Paris.

(1) Rapport de la commission. Duvergier, 166, p. 402.

(2) Loi du 18 juillet 1866, art. 15.

## CHAPITRE IV

### EXAMEN DES CRITIQUES FORMULÉES CONTRE LE DROIT DE PRÉSENTATION

Les ennemis du régime actuel prétendent qu'il a engendré d'innombrables désordres ; nous les examinerons en détail après avoir envisagé tout d'abord les objections de principe.

#### *Atteinte à la liberté.*

Plusieurs auteurs ont cru voir dans l'organisation actuelle des professions de notaires, avoués, huissiers et autres officiers ministériels, et dans le droit de présentation, un privilège incompatible avec la liberté du travail. Cette objection tendrait à rendre entièrement libre l'exercice de ces professions, et par conséquent à détruire toutes les garanties que possède actuellement le public. « Il est des industries, dit Rossi, que par exception à la règle de la liberté du travail, il peut être utile de soumettre à des restrictions et de contenir par certaines mesures préventives. Cela doit avoir lieu lorsque le danger de la liberté absolue est très grand et que les moyens

de s'en garantir sont insuffisants. — Les mesures préventives le plus généralement adoptées consistent dans des épreuves préalables de capacité, dans la fixation d'un nombre déterminé de titulaires pour chaque fonction et dans leur nomination par le gouvernement.

C'est là la mesure qui a été attaquée au nom de la liberté de l'industrie et du principe de la concurrence... Quand donc vous faites des déclarations devant deux notaires, elles obtiennent plus de confiance que si elles étaient faites devant deux personnes quelconques ; aussi, lors même que vous n'auriez pu les signer, ne pouvez-vous les contredire sans vous inscrire en faux. C'est à la vue de ces dangers que les gouvernements se sont émus et qu'ils ont accumulé, pour quelques-unes de ces professions, les mesures préventives ; aux épreuves de capacité, au cautionnement, aux garanties qu'offre la discipline des corporations, ils ont joint la nomination par l'autorité publique, et ils n'ont ouvert la carrière qu'à un nombre déterminé de concurrents. Est-ce là une atteinte bien grave, bien fâcheuse au principe de la liberté ? (1) »

Pendant la Révolution française, l'expérience fut d'ailleurs faite ; on tenta de rendre libre l'exercice des professions qu'il semblait le moins nécessaire de restreindre, celles des avoués, des agents de change, des courtiers, les conséquences furent déplorables.

Lorsqu'en 1791 on supprima les procureurs, on pro-

(1) Rossi. *Cours d'économie politique*, t. I, 16<sup>e</sup> leçon.

posa leur rétablissement avec le titre d'avoués. Des protestations furent soulevées, dans la crainte d'établir de nouveaux privilèges ; mais Tronchet montra à la Constituante que cette pensée était mal fondée. « Les officiers ministériels, dit il, ne sont point une classe privilégiée ; si c'est la nécessité publique qui exige que vous leur attribuez des fonctions exclusives : leurs fonctions seront un privilège de la société entière.... Vous frémiriez si je vous développais toutes les ruses de ces charlatans qui, sous le titre de défenseurs officieux, entoureraient les tribunaux, abuseraient de la confiance du pauvre et du faible, s'empareraient de leurs pièces, les accablent de frais. J'ai vu de ces praticiens se faire payer la moitié du gain d'un procès.

Obligerez vous ces hommes, qui sacrifient le reste d'une vie honnête et laborieuse à la défense de l'innocence, de vivre au milieu de l'odeur infecte du cloaque formé par cette race impure de sollicitateurs de procès ; faites-en l'essai, et vous aurez causé un mal irréparable (1) ».

L'essai fut fait plus tard au nom de la liberté, ce grand mot qui produisait alors un effet magique sur les masses et les soulevait en d'aveugles élans. Mais bientôt et de toutes parts on réclama le rétablissement des avoués pour faire cesser les abus qui s'étaient introduits dans les tribunaux et contre lesquels les juges n'avaient pas de moyens suffisants de répression (2).

(1) *Moniteur* du 18 sept. 1791.

(2) Voir *Moniteur* du 6 germinal an VIII.

Il ne faut pas confondre une garantie établie dans l'intérêt général avec un privilège qui favoriserait des intérêts particuliers, une classe de personnes au préjudice et à l'exclusion des autres. C'est cependant ce que l'on fait quand on considère le droit de présentation accordé aux officiers ministériels comme un privilège incompatible avec la liberté du travail.

On rencontre aussi, assez souvent, cette autre objection qu'il est contraire à la liberté du travail d'être obligé, pour devenir notaire ou avoué, de disposer d'un capital parfois considérable ; c'est d'autre part, ajoutent les critiques, une pratique qui n'est pas pour encourager au travail.

Ce raisonnement se comprendrait si le titulaire d'un office avait un titre nu ; mais ce que le cessionnaire reçoit, c'est un office dont la clientèle est le fruit du travail de plusieurs générations de titulaires.

L'officier ministériel est, par le mode de transmission des offices résultant du droit de présentation, encouragé dans son travail.

Si, en effet, il arrive par son intelligence, sa moralité, sa capacité professionnelle et par un labeur opiniâtre à augmenter le produit de son office ; il est récompensé non seulement par cette augmentation même, mais encore par le prix supérieur qu'il pourra obtenir de son successeur. « L'office ministériel est entre les mains du titulaire un champ qu'il cultive et qu'il fertilise journellement (1). »

(1) Guillaume à l'Assemblée constituante, *Moniteur* du 22 déc. 1790.

Chaque titulaire améliore son office en ajoutant le fruit de son activité au fruit du travail de son prédécesseur. Les titulaires sont donc fortement encouragés dans leur travail, et le fait de voir des offices augmenter de valeur alors que d'autres diminuent le prouve surabondamment. L'ordre actuel des choses est très normal, et à l'inverse, il serait, nous semble-t-il, fort contraire à l'équité et bien peu encourageant pour les titulaires de ne pouvoir toucher un prix de cette sorte de propriété créée par une vie entière de travail.

*Aliénation de la puissance publique.*

On objecte aussi que le droit de transmission est une aliénation de la puissance publique, il enlève, dit-on, au gouvernement la liberté de choisir les officiers ministériels. Il lui reste bien un pouvoir d'exclusion qui lui permet de repousser les candidats incapables, mais il ne peut nommer l'homme qui possède la plus haute moralité et les plus grandes qualités professionnelles. L'initiative du choix est livrée à l'intérêt privé qui recherche la personne qui donnera le plus haut prix d'une charge et non celle qui l'occuperait avec le plus d'honneur et d'aptitude.

Lorsque sous l'ancien régime, le prince vendait les magistratures, on pouvait dire avec raison qu'il aliénait une partie de sa souveraineté ; mais il ne s'agit plus de la vénalité des offices de judicature dont les titulaires re-

cevaient par délégation le pouvoir judiciaire qui résidait en la personne du prince

Ce serait une erreur d'invoquer aujourd'hui des arguments qui avaient autrefois une grande force, mais qui ne sauraient s'appliquer au droit de transmission des offices ministériels ; quelle partie de la souveraineté, en effet, transmet le gouvernement à un avoué, simple mandataire des plaideurs, à un huissier simple exécuteur des jugements et arrêts ? Le notaire lui-même, rédacteur des conventions que les parties veulent ou doivent revêtir du sceau de l'authenticité, n'a sur les contractants aucune autorité ni juridiction ; il n'agit jamais d'office, mais seulement à la requête des particuliers. L'Etat n'a cédé aucune partie de la puissance publique, n'a délégué aucune portion de l'autorité.

Ceux qui réclament la libre collation des offices par le gouvernement savent parfaitement que celui-ci ne pourrait aller chercher dans sa modeste obscurité l'homme le plus moral et le plus capable, celui qui remplirait avec le plus d'honneur et d'aptitude un office vacant. Il faudrait toujours, pour les garanties de capacité, de moralité, et pour les certificats de stage, s'en rapporter aux chambres de discipline, aux tribunaux. Qu'importe alors que le nom du candidat ait été indiqué au ministre par la recommandation d'un député, d'un chef de bureau, ou, comme disent les adversaires du droit de présentation, par l'intérêt privé qui aura cherché la personne disposée à donner de la charge le plus haut prix et estimé

sa capacité et sa moralité d'après les règles de la cupidité ?

*Commerce de fonctions.*

Un autre reproche que l'on adresse au régime actuel, est d'entraîner le commerce des fonctions. On porte par là, dit-on, atteinte à l'autorité morale de l'Etat ; l'exercice de la puissance publique est abandonné à des particuliers qui échappent à toute hiérarchie et à tout contrôle ; enfin la part d'autorité publique dont disposent les officiers ministériels est rabaisée à l'état de marchandise, susceptible d'être achetée et vendue.

Cette objection vient de la confusion faite entre l'officier ministériel et le fonctionnaire.

L'officier ministériel n'est point un fonctionnaire ; d'ailleurs s'il n'en était pas ainsi, nous n'aurions pas à examiner plus loin des projets de lois tendant à faire des officiers ministériels des fonctionnaires. Le notaire est un officier public ; or, si l'on recherche ce que sont d'une part les officiers publics, et d'autre part les fonctionnaires, la différence apparaît très nettement.

Le fonctionnaire, d'après Dalloz, est « l'homme qui concourt d'une manière quelconque et dans une sphère plus ou moins élevée à la gestion de la chose publique ». Quant à l'officier public : « c'est l'homme dont le concours est nécessaire pour des actes d'intérêt public ou privé. »

Les officiers ministériels ne concourent nullement à la

gestion de la chose publique et n'ont aucune part de la puissance publique, ainsi que nous avons eu l'occasion de le montrer plus haut. « Ce sont, dit Louis Lucas, des délégués du chef de l'État, qui n'ont aucune part à l'exercice de l'autorité publique et dont le ministère, purement privé, doit toujours être prêté aux magistrats et aux particuliers (1). »

La chambre criminelle de la Cour de cassation, dans un arrêt du 7 mai 1858, a déclaré que les notaires ne pouvaient être considérés comme dépositaires de l'autorité publique et qu'ils étaient « les instruments passifs des conventions particulières » (2).

Dalloz définit de la manière suivante l'officier ministériel : « On désigne sous le nom d'officiers ministériels ou d'officiers publics, certaines personnes instituées par la loi, avec mission de faire, dans l'intérêt des particuliers, certains actes qui exigent des connaissances spéciales et une moralité au-dessus de tout soupçon. Ils sont bien revêtus d'un caractère public, mais ils n'exercent aucune portion de la puissance publique (3). »

Ce qui a contribué dans une certaine mesure à faire naître la confusion entre l'officier ministériel et le fonctionnaire, c'est l'article premier de la loi du 23 ventôse de l'an XI qui qualifie le notaire de fonctionnaire public.

(1) Louis Lucas, t. I<sup>er</sup>. Introduction p. 60.

(2) Sirey, 58. 1. 689, et Dalloz, 58. 1. 260.

(3) Dalloz. *Répertoire. Fonctions publiques*, n<sup>o</sup> 54.

Ce n'est pas avec le sens que nous lui donnons aujourd'hui qu'il faut entendre ce mot.

Le notaire était appelé autrefois dans certaines coutumes « juge chartulaire » : ces dénominations se retrouvent dans l'exposé des motifs de la loi de ventôse. Le projet primitif l'avait qualifié avec raison d'officier public, mais cette appellation disparut ensuite pour être remplacée par celle de fonctionnaire public, que l'on rencontre à maintes reprises dans les travaux préparatoires avant de figurer dans la loi. Cette modification de la rédaction du projet eut lieu à la suite de l'argumentation d'un des rapporteurs du Tribunal ; il est regrettable que l'avis de cet orateur ait été favorablement accueilli, car la définition de la loi n'est pas exacte.

S'il est vrai que le notaire accomplit un ministère au nom de l'État, sa situation diffère néanmoins sensiblement de celle des fonctionnaires.

L'État qui investit directement le fonctionnaire de sa mission, peut aussi le déplacer ou le révoquer, le plus souvent à son gré ; en principe, le notaire reçoit simplement de l'État le titre, le pouvoir d'exercer une charge dont les avantages lui sont cédés par le prédécesseur.

Le notaire tire lui-même et directement son salaire du produit de son travail ; cela n'a pas lieu pour le fonctionnaire qui reçoit un traitement fixe.

Le notariat ne connaît pas les questions de limite d'âge et de retraite qui caractérisent la catégorie des fonctionnaires.

D'autre part les notaires sont soumis à l'impôt de la patente qui ne frappe pas les fonctionnaires.

La jurisprudence, dans l'application de l'article 31 de la loi sur la presse du 29 juillet 1881, n'a pas reconnu au notaire la qualité de fonctionnaire public, elle considère qu'au regard de ce texte, les notaires sont de simples particuliers, et que l'injure ou la diffamation envers eux pour des faits relatifs à leurs fonctions est réprimée simplement par l'art. 32 de la même loi. La Cour de cassation notamment, dans un arrêt du 20 novembre 1909 (1), a formulé que : « nonobstant la dénomination de fonctionnaire public donnée aux notaires par l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 25 ventôse an XI, on doit décider qu'ils ne sont chargés d'aucune partie de l'administration publique et n'exercent leur ministère que dans des intérêts privés ».

On peut expliquer la définition de l'art. 1<sup>er</sup> de la loi de ventôse an XI, en faisant remarquer que le mot fonctionnaire n'avait pas, en 1803, la signification que nous lui donnons aujourd'hui, il devait avoir un sens beaucoup plus général et bien moins précis, surtout qu'alors le fonctionnarisme était loin d'avoir l'extension qu'il a pris depuis.

#### *Monopole de la fortune.*

On voit encore dans le régime actuel un monopole de la fortune ; il est contraire à nos grands principes d'égalité et de liberté, qu'un homme réunissant les plus hautes

(1) Affaire Nottin contre Drumont.

qualités de moralité et de capacité ne puisse devenir officier ministériel.

Une réponse à cette objection vient tout de suite à l'esprit ; n'y-a-t-il que les officiers ministériels qui aient besoin de posséder pour exercer leurs fonctions ? Ne voit-on pas l'État exiger de certains de ses fonctionnaires, les trésoriers-payeurs généraux notamment, de véritables fortunes à titre de cautionnement ? A-t-il jamais été question de supprimer ce cautionnement pour permettre à quiconque d'exercer ces fonctions ?

Néanmoins, au premier examen, le reproche semble fondé ; mais en y regardant de plus près, on s'aperçoit que la réalité est tout autre et M. Gomot l'a formulée ainsi : « Bien peu de ceux qui réunissent réellement les aptitudes voulues pour traiter d'un office en sont empêchés par leur manque de fortune (1). »

Il ne faut pas perdre de vue qu'il n'existe pas seulement des études dont la valeur se compte par centaines de milliers de francs, qu'il en est de bien moindre importance, qu'il en est même dont le titulaire peut aisément par son travail suffire à toutes les affaires sans le secours du moindre clerc.

D'autre part, dans la plupart des cas, le clerc pauvre qui veut devenir officier ministériel ne recherchera pas ces petites études dont les titulaires sont le plus souvent des personnes jouissant d'une certaine fortune et dési-

(1) Rapport Gomot sur projet Clémenceau. *Journal Officiel*, Doc. parl. S. O. 1903. Annexe n° 63, p. 93.

rant avoir une occupation et une situation sociale d'une parfaite honorabilité sans rechercher un emploi lucratif.

Lorsque en effet le clerc pauvre réunit véritablement toutes les qualités et aptitudes nécessaires, son patron ne tarde pas à le remarquer, et le jour venu de traiter, n'hésitera pas à lui prêter les fonds dont il aura besoin, sachant très bien qu'à raison de ses grandes qualités morales et professionnelles, il ne manquera d'avoir la confiance du public d'augmenter ainsi sa clientèle et de faire prospérer son étude. Cette aide pécuniaire est la forme la plus heureuse de la reconnaissance du patron pour les services rendus par le clerc.

Ces faits sont beaucoup plus fréquents qu'on pourrait le penser, et il est même des officiers ministériels qui ne se contentent pas de donner une aide pécuniaire à leurs clercs, mais recherchent eux-mêmes les études et étudient les traités.

Cet examen nous montre que le reproche tant de fois mis en avant par les adversaires du droit de présentation n'a pas la portée que l'on pourrait lui attribuer au premier abord. Mais est-ce là un bien, devons-nous nous réjouir de ce que les principes de liberté et d'égalité soient ici satisfaits ? Nous ne le croyons pas ; il serait préférable pour le public que les offices ne soient accessibles qu'aux seuls favorisés par la fortune, cela présenterait de grands avantages de garantie et de sécurité ; c'est un point que nous retrouverons plus loin.

*Empêchement aux réformes.*

Si, dit-on, notre procédure est si compliquée, si elle exige tant de formalités inutiles, si elle est si coûteuse, c'est parce que les officiers ministériels font obstacle à toute réforme qui en apportant des simplifications, réduirait singulièrement leurs émoluments « qui sont plus la redevance payée à un privilège acheté que le prix des services rendus ».

Cette idée est assez répandue, la formule n'en varie guère mais elle a été quelquefois l'objet d'exagérations. C'est ainsi que certains auteurs ont démontré qu'il était d'une impossibilité absolue d'aboutir à la moindre réforme sans supprimer d'abord les offices ministériels.

M. Theureau ne voyait pas d'autre moyen pour mener à bonne fin un projet de loi diminuant les frais d'adjudication pour les immeubles de peu de valeur (1).

Et M. Vraye en 1881, défendant la même thèse disait : « L'insuccès des améliorations préparées par le gouvernement dans les lois de procédure, n'a pas d'autre cause que cette question des offices non encore résolue..... On ne saurait, en effet, songer à supprimer les formalités inutiles qui surchargent le Code de Procédure civile, à élever en la triplant, la compétence des juges de paix ; enfin à réaliser les améliorations réclamées par la masse des justiciables sans se préoccuper du résul-

(1) Theureau. *Etude sur l'abolition des offices*, 1868.

tat de ces réformes à l'égard des officiers ministériels..... La question des officiers apparaît donc en première ligne et sa solution, naturellement indiquée, est dans la suppression de la vénalité ».

Ce sont là des affirmations qui perdent tout éclat si on les met en regard des faits.

La loi du 23 octobre 1884 a établi un tarif spécial pour les ventes immobilières inférieures à deux mille francs, et cependant les avoués n'ont pas cessé d'exister; nous ne voulons pas prétendre qu'ils n'ont formulé aucune objection, mais le vote de la loi nous laisse penser que l'obstacle qu'ils ont pu former n'était pas insurmontable.

La loi du 12 juillet 1905 est venue augmenter considérablement la compétence des juges de paix sans grande hécatombe d'avoués.

Si nous considérons les réformes qui concernent spécialement le notariat, nous voyons qu'elles ne sont pas médiocres.

Les décrets des 30 janvier et 2 février 1890 ont établi pour tous les notaires l'obligation de tenir une comptabilité régulière. Ces décrets étaient d'une nécessité reconnue, car beaucoup de notaires avaient encore la fâcheuse habitude de tenir un semblant de comptabilité sur des fiches mobiles. Sans doute il fut bien parlé de violation du secret professionnel et d'inquisition, mais ce sont là des mots, et les décrets furent signés bien qu'ils soient d'une légalité contestable, attendu que l'article 50 de la loi du 25 ventôse an XI n'autorisait l'intervention

du pouvoir réglementaire que « pour organiser les chambres établies pour la discipline intérieure ».

La loi du 20 juin 1896 a créé le tarif légal ; l'article 51 de la loi de ventôse laissait aux notaires et aux parties le soin de régler amiablement les honoraires ; en cas de contestation seulement, on s'adressait au président du tribunal civil qui rendait une ordonnance de taxe sur l'avis préalable de la Chambre de discipline de l'arrondissement.

Le tarif légal mit fin aux abus qui pouvaient résulter de cette situation en fixant les honoraires dus aux notaires, lesquels ne peuvent être modifiés par la taxe du tribunal.

La loi du 12 août 1902 est venue apporter au public des garanties de capacité en ce qui concerne les notaires. La loi de ventôse n'exigeait du candidat notaire qu'un stage dont la durée variait suivant la classe de l'étude à acquérir, et un certificat de capacité. Celui-ci était souvent délivré par complaisance de sorte qu'une misérable routine suffisait, et parfois même, le stage était fictif. Il existait bien un examen professionnel, mais il était passé après le traité devant les futurs confrères du candidat, et n'était à vrai dire qu'une simple formalité. La loi du 12 août 1902 exige six années de stage dont deux de première cléricature, et dont une au moins de ces deux années dans une étude de classe au moins égale à celle à acquérir. Si le candidat est licencié ou docteur en droit ou muni du diplôme d'une école de notariat reconnue

par l'État, un stage de quatre années dont une de première cléricature suffit.

La grande innovation consiste dans la création de l'examen de premier clerc ; il est obligatoire et passé devant la Chambre de l'arrondissement où le candidat travaille, et de l'examen de notaire passé avant tout traité de cession d'office au chef-lieu de département, devant une commission de notaires délégués par les chambres et d'un agent supérieur de l'Enregistrement.

Ce sont là de sérieuses garanties de capacité pour le public, il serait en outre désirable que l'on exigeât plus encore des candidats notaires, car jusqu'ici aucune instruction théorique n'est exigée, aucun diplôme d'études juridiques ; « pas même un certificat de grammaire » remarque M. Amiaud (1).

Si l'on recherche l'esprit de la loi de Ventôse sur ce point, on voit dans les travaux préparatoires, que la pensée du législateur de l'an XI était d'exiger des garanties d'instruction théorique en plus des garanties d'instruction pratique résultant de l'obligation du stage. Dans son rapport, le conseiller d'Etat Réal s'étend d'abord sur les garanties d'instruction que l'on trouvera dans le stage dans l'étude d'un notaire ou dans les exercices du barreau, puis il ajoute : « Sans doute, à la probabilité imposante que procure ce stage, on ajoutera d'autres garanties d'instruction, lorsque les écoles de droit seront rétablies et on

(1) *Journal du Notariat*, 1902, pp. 561 et 562.

exigera, surtout du candidat qui se destine aux places de première classe, quelques-unes des preuves d'étude et de savoir qui seront demandées à ceux qui devront remplir les autres fonctions judiciaires. »

Les écoles de droit furent réorganisées par la loi du 22 ventôse an XII, mais il ne fut pas question des notaires.

La loi de 1902 ne soumet, elle non plus, le candidat notaire à aucune instruction théorique, elle est en cela incomplète, mais n'en est pas moins une réforme utile qui fut votée sans opposition véritablement digne de ce nom.

Il est enfin une réforme contenue dans cette même loi du 12 août 1902 qui aurait dû, semble-t-il, soulever les protestations et les résistances les plus énergiques et venir s'échouer pour toujours sur le rempart formé par les volontés unies de tous les officiers ministériels résolus à défendre leur existence.

Il s'agit en effet de la réduction du nombre des notaires par la suppression des petites études ; la loi pose que dans les villes de cent mille habitants et au-dessus, il doit y avoir un notaire au plus par six mille habitants, et dans les autres communes un notaire au moins par canton. Dans cette mesure, le gouvernement peut exercer son droit de suppression d'offices, mais seulement dans les trois cas, de mort, destitution, démission, ou à la suite d'un accord intervenu entre les parties intéressées et après avis de la chambre de discipline et du tribunal.

Ces dispositions furent votées et appliquées, près de quatre cents études de notaire ont en effet été supprimées.

Il est en outre à remarquer que cette loi a été bien accueillie (1).

Voici quelques réformes qui, choisies parmi beaucoup d'autres, montrent bien que l'on peut arriver à des améliorations sensibles, malgré le prétendu obstacle insurmontable formé par les officiers ministériels.

### *Exploitation du public.*

Il est naturel, disent les auteurs partisans du rachat des offices, que ceux qui ont acheté leurs charges cherchent à s'indemniser par elles. Sur quoi, disent-ils, repose cette propriété factice vendue à beaux deniers comptants pour des sommes souvent énormes? L'acheteur ne peut puiser son revenu que dans la poche des consommateurs; il faut bien que le tarif ou l'usage lui fasse retrouver, en plus de la rétribution due à son travail, les intérêts, et un peu aussi de l'amortissement du prix d'achat. C'est donc, concluent-ils, un impôt déguisé levé par des particuliers à leur profit.

S'il s'agissait d'un agent d'affaires, ces auteurs ne verraient plus dans ses honoraires un impôt prélevé sur les clients, mais la juste rémunération de son travail, et d'autant plus juste qu'il n'est limité dans ses prétentions par aucun tarif, qu'il jouit d'une liberté parfaite, qu'il ne

(1) *Revue du Notariat*, 1902, pp. 894 et suiv.

peut même pas être taxé par le tribunal, s'il a eu soin de fixer ses émoluments à forfait et d'avance.

Les perceptions exagérées paraissent bien difficiles de la part des notaires ; ils sont tenus de se conformer au tarif légal qui est dans toutes les études à la disposition du public pour être consulté.

Les pratiques abusives et les scandales dont les auteurs favorables au rachat des offices parlent avec tant de plaisir, ne sont que l'exception, exception toujours malheureuse. il est vrai, mais qu'il faut bien se garder de généraliser.

Il ne peut rien y avoir d'absolument parfait dans ce qui est humain, et M. Gomot met en lumière cette idée dans son rapport sur le projet Clémenceau. « Il n'est pas d'institution humaine, dit-il, qui n'ait ses abus, pas de corporation qui ne compte quelques membres indignes, et les scandales dont on mène grand bruit ne sont pas si nombreux que la confiance du public ait été sérieusement atteinte. De plus, jamais la fortune n'a été plus désirée et plus nécessaire qu'aujourd'hui. Toutes les professions tendent de plus en plus à devenir des métiers à gagner de l'argent, et on peut bien douter que ces fonctions, souvent mal exercées par des officiers ministériels privilégiés, le soient mieux par des gens libres ou par des fonctionnaires. A supposer que le mal ait acquis l'intensité que l'on signale, la qualité de fonctionnaire suffirait-elle à le faire disparaître ? Si les portes des prisons se sont ouvertes pour quelques officiers ministériels elles

ont aussi donné passage à des comptables de deniers publics : l'estampille de l'Etat ne les avait pas immunisés contre les malversations (1). »

Certains auteurs prétendent que le tarif est exagéré, que les honoraires sont trop élevés. Si cependant on prend comme exemple des études de produit moyen, on voit que le tarif ne confère pas de si grands avantages aux notaires ; et pour les petites études, le bénéfice est assez maigre.

M. Hurson estime dans une étude sur la réorganisation du notariat, qu'une étude doit être au moins d'un produit brut de douze mille francs pour permettre à son titulaire de vivre (2).

M. Bigou émet une opinion analogue (3).

Le tarif légal n'est donc pas une source de gains scandaleux pour les notaires, surtout si l'on considère l'écrasante responsabilité que la jurisprudence fait peser sur eux.

(1) Rapport Gomot sur projet Clémenceau. *Journal Officiel*. Doc. parlementaire, 1903. Annexe n° 65.

(2) Hurson. *Etude sur une réorganisation du Notariat en France*, 1894.

(3) Bigou. *Le Notariat en France, ce qu'il est, ce qu'il devrait être*, 1897.

## CHAPITRE V

### LES PROJETS DE RÉFORME DU NOTARIAT

Le notariat est une institution qui, comme beaucoup d'autres, eut de beaux jours auxquels succédèrent des périodes moins brillantes. Certains auteurs, au lieu de voir dans ces fluctuations un phénomène normal ont cru y voir une décadence, un dépérissement dus à des défauts inhérents à l'institution elle-même. C'est là que se trouve l'origine des nombreux projets de réforme dont nous examinerons les principaux

Nous pensons qu'il ne faut pas rechercher dans les dispositions qui régissent notre organisation notariale les causes qui ont provoqué une diminution du produit des études et voir là ce que certains ont appelé peut-être en exagérant leur propre pensée une « crise du notariat ». Et la raison pour laquelle ont échoué tant de projets de réforme vient pour une grande part de ce que les réformateurs ont voulu porter le remède là où ils croyaient trouver le siège du mal, dans l'organisation du notariat où en l'absence de tout vice de constitution ils n'auraient pu produire que des désordres.

Nous nous garderons d'employer cette expression de « crise du notariat » qui nous paraît impropre et nous essayerons d'expliquer l'affaiblissement des affaires notariales en recherchant les causes en dehors de l'institution.

Le notariat eut à subir des influences extérieures qui ne devraient pas rester inaperçues étant donnée leur importance.

C'est d'abord la crise agricole dont les origines semblent remonter à 1870, dans les dommages causés par la guerre ; l'invasion du phylloxera est venue l'accentuer peu de temps après dans les régions vignobles du Midi. Vers cette époque également, l'instruction commence à se développer, et le paysan fier d'être un peu moins ignorant que son père, dédaigne le travail des champs et veut être employé à la ville. L'agriculture s'est trouvée ainsi privée à la fois de bras, d'où main-d'œuvre plus chère, et de capitaux par suite de l'emprunt des cinq milliards.

Pour ces raisons, la valeur des terres a, en une trentaine d'années, diminué en moyenne d'environ trente pour cent.

La terre diminuant de valeur, les capitaux en quête de placement se sont détournés des propriétés foncières pour aller vers les valeurs mobilières qui prenaient déjà un développement considérable. C'est la fin de l'adage *res mobilis res vilis*, la fin des temps où la fortune des individus s'estimait d'après la valeur de leurs propriétés foncières, de leurs « biens au soleil ».

Ce sont les notaires qui ressentirent les plus l'influence de la crise agricole ; il y eut même des sinistres. Les placements hypothécaires étaient jusqu'alors considérés comme les plus sûrs et c'était d'ailleurs le seul placement avec l'acquisition des propriétés foncières, les valeurs mobilières n'existant encore qu'en petit nombre.

La solidité des placements hypothécaires fut ébranlée par cette diminution de la valeur des terres et beaucoup de créanciers voulurent réaliser leur gage, ce qui fut loin d'améliorer la situation.

Telle est, à notre sens, la principale cause de la diminution des produits des études.

Une autre influence funeste au notariat vint du développement de l'instruction et de la création de l'enseignement primaire obligatoire.

Avant la guerre franco allemande, il existait bien une école dans les gros bourgs, mais pour y recevoir une instruction très rudimentaire, les enfants avaient la plupart du temps un long chemin à parcourir. En outre la gratuité n'existait pas, les écoles qui s'en rapprochaient le plus exigeaient encore quelques francs par mois et la bûche.

Les enfants qui recevaient l'instruction de ces écoles étaient une faible minorité ; on peut d'ailleurs s'en faire une idée en considérant que de nos jours où la moindre commune possède son école, où l'enseignement y est gratuit et obligatoire, les enfants des campagnes ne vont à l'école que lorsque les travaux des champs ne les retiennent pas auprès de leurs parents.

Après les désastres de 1870 il y eut un mouvement qui aboutit à la création de l'enseignement primaire gratuit et obligatoire par les lois des 16 juin 1881 et 28 mai 1882.

Malgré la faiblesse regrettable que l'on a apportée dans cette dernière loi, en ce qui concerne l'obligation, les résultats se traduisent par une diminution considérable de la proportion des illettrés.

L'influence s'en fit sentir sur le notariat, les sous-seings privés se multiplièrent au détriment des actes notariés : chacun voulut utiliser le bagage de connaissances reçues à l'école pour éviter les honoraires de l'officier ministériel, en rédigeant lui-même les actes que le Code ne soumet pas obligatoirement à la forme authentique.

La diffusion de l'instruction multiplia également les agents d'affaires qui sont devenus si nombreux de nos jours.

Une dernière cause enfin du ralentissement des affaires notariales, est la responsabilité excessive que la jurisprudence fait peser sur les notaires, notamment en matière de prêts hypothécaires.

La jurisprudence s'est orientée dans une voie qui l'a conduite à de véritables abus. Pour faire, par exemple, la preuve de la gestion d'affaires ou du mandat sur lesquels elle base la responsabilité du notaire, la jurisprudence admet la simple présomption en l'absence de tout commencement de preuve par écrit même pour un intérêt supérieur à cent cinquante francs. Les tribunaux sont arrivés par ce moyen à faire la preuve du mandat

tacite par présomption en s'appuyant sur les faits d'exécution.

La jurisprudence s'est orientée très nettement dans cette voie, et les clients en sont arrivés à voir dans leur notaire l'agent responsable de tous leurs mécomptes.

C'est ainsi que la prise d'une inscription hypothécaire a été considérée comme constituant une présomption suffisante pour établir l'idée du mandat tacite (1).

La jurisprudence rend le notaire responsable en le considérant comme le conseil obligatoire de ses clients et devant prévoir toutes les conséquences des actes qu'il reçoit.

Un arrêt de la Cour de Grenoble, du 2 juin 1908, décide que le notaire qui remet à son client, sur la demande de celui-ci, une note contenant les renseignements sur la situation hypothécaire, peut être considéré comme le mandataire de son client, et s'il n'a pas indiqué l'existence d'une hypothèque légale occulte, peut être rendu responsable de cette omission comme d'une faute engageant sa responsabilité.

L'arrêt contient en propres termes ce passage : « S'il est de règle que le notaire a l'obligation de prémunir les parties contre leur insouciance et leur impéritie, à fortiori, doit-il être tenu de les sauvegarder et garantir contre ses propres négligences ; que la faute commise dans l'espèce par l'intimé est trop caractérisée et trop

(1) Cass. 19 mars 1856. Sirey, 57. 1. 213.

grave pour ne pas engager sa responsabilité civile (1).

La responsabilité du notaire a été reconnue dans le cas d'une faute provenant d'une erreur de droit soutenue par plusieurs autorités doctrinales (2). Ceci est d'autant plus extraordinaire que l'on n'exige des notaires, aucun diplôme des Facultés de droit.

La théorie du mandat légal a donc reçu l'application la plus large et d'ailleurs toute discrétionnaire de la part des magistrats : aucun des arrêts et jugements relatifs à la responsabilité des notaires ne doit donc nous étonner.

Un arrêt de la Cour d'Aix confirmé par la Cour de cassation sur l'espèce suivante rend encore le notaire responsable :

Un sieur Raynaud acquiert des biens d'un sieur Duprad qui exige son prix comptant. Le notaire rédacteur du contrat, connaissant la situation hypothécaire obérée, avertit Raynaud du danger pouvant résulter du paiement comptant. Raynaud passe outre, et le notaire, pour couvrir sa responsabilité mentionne dans l'acte que celui-ci avait été passé malgré ses avertissements et explications.

Raynaud obligé ensuite de payer une seconde fois son prix se retourne contre le notaire qui est condamné, attendu notamment que les mentions insérées dans un acte

(1) Defrénois. *Répertoire général du Notariat*, t. 39, p. 380.

(2) Poitiers, 30 juin 1847.

(3) Aix, 28 avril 1870 ; Cass., 2 avril 1872.

par un notaire au sujet de sa responsabilité ne lie pas les juges du fait.

Cette jurisprudence est d'autant plus remarquable que les notaires ne peuvent refuser leur ministère.

La jurisprudence apprécie sévèrement la responsabilité des notaires, elle décide en effet que ceux-ci sont tenus des conséquences de leurs conseils, de leur utilité et de leur opportunité (1) ; d'autre part le notaire ne peut se soustraire à cette responsabilité, il a été jugé en effet que le notaire est le conseiller naturel des parties, qu'il doit les éclairer sur les conséquences de leurs actes et qu'il peut engager sa responsabilité s'il se borne à un rôle passif en s'abstenant de donner les conseils qu'on est en droit d'attendre de lui (2).

La jurisprudence présume qu'il y a mandat en se basant sur des faits qui n'ont aucune relation avec cette idée. Ainsi prenons l'exemple courant où le montant d'une obligation est déposé, pendant l'accomplissement des formalités hypothécaires, chez le notaire rédacteur qui en donne un reçu détaché d'un registre à souche, au créancier, ainsi que la loi le lui prescrit. Dans ce cas, il a été décidé (3) que, quoique le notaire ne soit intervenu d'aucune manière dans la négociation du prêt, celui-ci est responsable du mauvais placement qui a pu être ainsi fait, parce que l'on considère la complaisance du notaire

(1) *Pandectes françaises*. Notaire, n° 3352.

(2) *Pandectes françaises*. Notaire, n° 3366.

(3) Riom, 20 novembre 1894.

qui consent à être dépositaire des fonds pendant l'accomplissement des formalités hypothécaires, comme constituant un mandat tacite.

Un grand nombre d'arrêts (1) consacre la responsabilité du notaire en le considérant comme mandataire tacite ou *negotiorum gestor* dans le cas d'insolvabilité du débiteur, alors même que l'acte contient la déclaration par les parties que le prêt a été négocié directement entre elles sans la participation du notaire qui n'a été que le rédacteur des conventions (2).

Il résulte de cette jurisprudence une situation assez curieuse :

Il est d'une part, comme nous l'avons montré, une jurisprudence nettement établie rendant les notaires garants des prêts dont ils n'ont été que les simples rédacteurs ; et d'autre part, il existe une ordonnance du 4 janvier 1843 dont l'article 12 paragraphe 6 est ainsi conçu : « Il est interdit aux notaires, soit par eux-mêmes, soit par personnes interposées, soit directement, soit indirectement 1°. . . . 6° de se constituer garants ou cautions, à quelque titre que ce soit, des prêts qui auraient été faits par leur intermédiaire ou qu'ils auraient été chargés de constater par acte public ou privé ».

Telle est la situation bizarre du notaire en matière de prêts hypothécaires.

Nous avons voulu montrer par ce tableau de la respon-

(1) Voir *Pandectes françaises*. Notaire, n° 3470.

(2) Paris, 27 août 1852.

sabilité, rapidement ébauché, la sévérité excessive de la magistrature à l'égard du notariat.

« On rend le notaire responsable de tout ce qu'il fait et ne fait pas, dit Jeannest-St-Hilaire. La présomption de mandat se tire du plus léger indice, d'une élection de domicile, de la confiance présumée du client, de son ignorance même. Ce n'est pas à ce dernier à démontrer qu'il a donné ce mandat, mais au notaire à prouver qu'il ne l'a ni reçu ni accepté; on ne lui donne même pas la faculté de le refuser (1). »

Après avoir examiné les causes qui ont provoqué une diminution dans les affaires notariales; nous allons passer à l'étude des principaux projets de réforme qui ont eu pour but de porter remède à l'institution du notariat dont l'organisation leur paraissait mauvaise et être la cause des maux dont elle souffrait (2).

*Projet de MM. Benjamin Raspail et Camille Raspail (3).*

La proposition de loi contient un seul article: « Les Chambres des notaires sont responsables des pertes que leurs membres font subir aux clients ».

Ce projet a été déposé à la suite de quelques désastres de

(1) Jeannest Saint-Hilaire. *Du Notariat et des Offices*, p. 200.

(2) Nous ne reviendrons pas sur les réformes qui ont été accomplies et dont nous avons parlé dans un chapitre précédent à l'occasion de l'examen des critiques du régime actuel.

(3) Chambre des députés, 20 octobre 1888. *J. O. Annexe* n° 3074.

notaires que les auteurs voulaient empêcher de se renouveler. Il ressort de l'exposé des motifs que c'était là un premier pas, une mesure transitoire pour arriver à la suppression de la loi de Ventôse qui ne contient aucune mesure tendant à protéger les intérêts des clients et qui n'exerce aucun contrôle sur les études notariales.

Les auteurs du projet reprochent en outre à la loi de Ventôse d'avoir donné aux notaires d'immenses avantages en leur conférant un privilège exorbitant, en échange desquels, le gouvernement ne s'est réservé aucun moyen de protection de la fortune des particuliers.

Et le moyen proposé pour arriver à un meilleur état de choses est, en attendant une loi nouvelle transformant radicalement l'organisation du Notariat, de rendre les chambres des notaires responsables des pertes que leurs membres malheureux ou criminels font subir aux clients et, « ainsi intéressés entre eux, les notaires se surveilleront mutuellement, et les honnêtes chasseront de leur corporation ceux qui en sont indignes. Tandis qu'actuellement, ils ont l'air de se désintéresser de ce qui se passe ».

Les auteurs du projet exagèrent sans doute ici leur pensée, car il n'est pas besoin, semble-t-il, de faire peser sur les notaires d'un arrondissement une responsabilité collective pour que ceux-ci s'émeuvent de la défaillance de l'un d'eux. Il y va en effet de leur propre intérêt, car le scandale financier d'un notaire rejait sur toute la compagnie et lui porte un grave préjudice en rendant les

affaires plus difficiles par suite de la méfiance des clients. Il est donc de l'intérêt de tous de surveiller la conduite de chacun.

Ce projet ne fait que poser un principe dont l'application aurait été sans doute délicate et difficile, il aurait été nécessaire de donner aux Chambres des notaires des pouvoirs très étendus pour exercer une surveillance efficace, ce qui aurait fatalement conduit à des mesures vexatoires. En outre, étant donné que les mesures préventives n'auraient jamais pu conduire à une sécurité absolue pour le public, il aurait fallu constituer un fonds de garantie pour couvrir les sinistres éventuels, ce qui aurait provoqué les plus vives protestations de la part des intéressés obligés à alimenter cette caisse.

Ces protestations nous les entendons aujourd'hui à propos de la création de caisses analogues ou fonds de garantie constitués par un prélèvement de deux pour cent sur les honoraires.

Ce projet de loi considéré dans son principe, tel qu'il a été formulé, paraît assez simple, mais c'est dans les moyens pour parvenir à son application que l'on se serait heurté à de nombreuses difficultés.

C'est malgré la brièveté de son texte, une réforme énorme, beaucoup trop importante pour être opérée d'un seul geste, l'expérience l'a prouvé.

Et même dans le principe, on peut se demander s'il ne serait pas injuste de rendre un notaire honnête responsable des faits d'un collègue éloigné et même souvent

inconnu et de détournements qu'il n'aura pu connaître ni empêcher.

*Projet Marty.*

Ce projet déposé à la Chambre des députés le 5 décembre 1888 comprend deux articles :

« Art. 1. — Il est interdit aux notaires, sous peine de destitution, de recevoir, soit par eux-mêmes, soit par personnes interposées, les fonds qui leur seraient confiés ou remis à l'occasion de leur ministère, si ce n'est pour honoraires, avances ou paiement de frais. »

« Art. 2. — En cas de contravention aux dispositions de la présente loi, la destitution sera prononcée par les tribunaux civils, soit à la requête des parties intéressées. »

Une semblable mesure causerait une grande gêne dans l'exercice du notariat. Dans la pratique actuelle, les notaires reçoivent en effet différents dépôts et notamment le montant des prix de ventes et des prêts pendant l'accomplissement des formalités hypothécaires.

Dans son exposé des motifs, M. Marty propose de déposer ces sommes à la Caisse des Dépôts et Consignations au lieu de les remettre entre les mains du notaire pendant les dix ou quinze jours nécessaires pour remplir les formalités.

En principe, cette mesure serait évidemment excellente mais il ne s'agit pas seulement ici de constructions théoriques, il faut étudier l'application de ces mesures dans la pratique.

Le coût des formalités de dépôt et de retrait des fonds augmenterait les frais des actes qui, de l'avis du public, sont déjà et seront toujours trop élevés.

D'autre part, il ne faut pas envisager cette question avec l'esprit égoïste du parisien qui a la Caisse des dépôts et consignations sous la main, ou de l'habitant des grandes villes de province qui se trouve à proximité du Trésorier payeur général ou du Receveur particulier des finances qui sont les préposés à la Caisse des dépôts et consignations dans les départements.

Les actes donnant lieu à consignation provisoire chez les notaires se passent souvent fort loin du bureau de la caisse, à vingt, trente, et même parfois cinquante kilomètres, comme c'est le cas de certaines régions des Hautes-Pyrénées.

Les clients accepteraient difficilement l'obligation d'aller eux mêmes porter au chef-lieu le capital qu'ils avaient l'habitude de déposer au notaire. Ce sont là des pertes de temps, des frais de déplacement dont la clientèle se passerait volontiers.

Il ne faut pas perdre de vue que le notariat a été créé pour faciliter les opérations d'intérêt qui se présentent journellement entre les individus ; le notaire sert de guide à ses clients qui pour la plupart n'ont qu'une vague connaissance des lois. Sa tâche deviendrait lourdement compliquée si on lui refusait le droit d'être dépositaire pendant quelques jours, à la demande de ses clients, des sommes les plus modiques. Et le public accepterait

difficilement une réforme qui ne lui procurerait que des inconvénients.

*Projet de la Berge.*

M. de la Berge, dans les seize articles qui composent son projet déposé le 5 décembre 1888, propose des réformes que, dans l'ensemble, des lois et des décrets ont accomplies, depuis, notamment, la réglementation de la comptabilité et l'établissement d'un tarif légal.

Il interdit aux notaires de recevoir des sommes autrement qu'à l'occasion des actes passés devant eux, ou en qualité de séquestre judiciaire ou amiable.

Il leur interdit toute opération de banque ou de bourse, défense formulée déjà par l'ordonnance du 4 janvier 1843.

Il autorise le dépôt provisoire des sommes et valeurs pendant l'accomplissement des formalités relatives aux actes qui les concernent; la durée de ces dépôts ne peut dépasser quatre mois sauf dans les cas de prix de vente soumis aux formalités de notification de contrat et d'ouverture d'ordre où elle peut être portée à six mois. Passé ce délai toutes les sommes doivent être déposées à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Pour certaines sommes inférieures à mille francs, celles déposées en vue de placement hypothécaire ou à titre de séquestre, le dépôt est effectué à la bourse commune des notaires de l'arrondissement sous la responsabilité de la Chambre de discipline.

Il organise une comptabilité avec registres obligatoires

soumis périodiquement au visa des fonctionnaires de l'administration de l'enregistrement et au contrôle du président du Tribunal civil.

Le tout est sanctionné par des peines variant de l'amende à la destitution.

Le projet de la Berge contient d'excellentes dispositions relatives aux conditions de capacité à exiger des notaires, il est regrettable que le législateur de 1902 n'ait pas répondu à ces desiderata : car sur ce point, étant donnée l'étendue des fonctions du notaire, l'entière confiance qu'ont en lui les clients, on ne poussera jamais trop loin les exigences.

Enfin les articles 13 et 14 posent le principe d'un tarif légal par Cour d'appel.

Nous avons vu à l'occasion du projet Marty les grands inconvénients des versements obligatoires à la Caisse des Dépôts et Consignations ; ici la gêne est moindre puisque dans le cas d'une vente par exemple, le notaire peut conserver le montant du prix pendant l'accomplissement des formalités.

Le projet de la Berge prévoit certains dépôts à la bourse commune des notaires de l'arrondissement. Or, l'on sait que dans la plupart des arrondissements, la Chambre des notaires n'a pas de local spécial. C'est alors le trésorier de la Chambre qui aurait la garde des fonds de placement de tout l'arrondissement, sans offrir plus de garantie que chacun de ses collègues. Il est vrai que ces capitaux sont placés sous la surveillance et la

responsabilité de la Chambre de discipline ; c'est donc substituer une responsabilité collective à la responsabilité personnelle à chaque notaire. Les clients pourraient y voir avec raison un désavantage.

En ce qui concerne la vérification de la comptabilité, M. de la Berge pense qu'elle doit être confiée aux agents de l'Enregistrement plutôt qu'aux Chambres de discipline pour ne pas violer le secret professionnel qui doit être, selon lui, compromis si les membres de la Chambre font une vérification sérieuse de la comptabilité de leurs collègues. Pourquoi aller chercher en dehors de la corporation, des inspecteurs de la comptabilité, les notaires ne sont-ils pas assermentés, ne sont-ils pas tenus eux-mêmes au secret professionnel ?

On prétend que la vérification de la comptabilité par les membres de la Chambre est illusoire, que les fraudes leur échappent. Il est fort à craindre que la vérification des fonctionnaires de l'enregistrement, qui n'ont pas en matière notariale la compétence des membres de la Chambre de discipline, ne soit déjouée avec une extrême facilité.

Le résultat serait donc médiocre quant au contrôle lui-même ; il serait mauvais parce que le système a le grave inconvénient de présenter un caractère inquisitorial et vexatoire par l'intrusion de fonctionnaires étrangers au notariat.

Le contrôle exercé par la Chambre des notaires de l'arrondissement, présente au contraire des avantages

indiscutables. C'est d'abord la compétence naturelle des contrôleurs, et par suite, l'efficacité de la vérification à laquelle les fraudes ne peuvent échapper. En outre, nous avons montré l'intérêt des notaires à surveiller les agissements de leurs collègues dont les fautes rejailliraient sur la compagnie entière ; la vérification de la comptabilité est un moyen facile d'exercer ce contrôle, il ne doit donc pas être aussi illusoire que l'on a prétendu.

### *Projet Soucaze.*

L'auteur de ce projet, déposé à la Chambre des députés le 25 février 1889 (1), fait, dans l'exposé des motifs, une juste critique des propositions antérieures sur les mêmes questions.

Il se montre partisan de l'inspection de la comptabilité non par des agents étrangers, comme dans le projet de la Berge, mais par les confrères.

Ensuite l'auteur s'attache avec beaucoup de force aux conditions de capacité à exiger des candidats notaires.

M. Soucaze montre que, contrairement à l'opinion courante, les faillites qui ont désolé le notariat ne sont pas généralement dues à une pensée coupable de détournement.

Dans la plupart des cas, si l'on veut rechercher les causes d'une catastrophe, on trouve le plus souvent un notaire incapable ayant commis une erreur qu'une juris-

(1) *Journal Officiel*, 1889. Annexe 436

prudence impitoyable fait retomber sur lui et qu'il veut réparer avant toute poursuite, pour éviter l'éclat d'un procès. On utilise à cet effet les fonds de l'étude, et l'habitude est bientôt prise, sans mauvaise intention d'ailleurs, de faire donner cette suprême réserve dans les dures nécessités. Ce premier pas franchi, le procédé paraît très pratique, les besoins augmentent, les déficits aussi : enfin arrive l'heure fatale où il faut essayer de trouver ce qu'on doit ; on tente alors la fortune d'une spéculation dans laquelle on engloutit tout son patrimoine, tous les fonds en dépôt, et son honneur.

Il faut donc demander au postulant au notariat des garanties sérieuses de savoir et de capacité, qui seraient en même temps pour lui des titres de considération et d'autorité pour l'exercice de sa fonction de conseil des familles et d'arbitre de leurs différends.

La loi de Ventôse se désintéresse complètement des connaissances théoriques des candidats ; le certificat délivré par les Chambres de discipline, remarque M. Soucaze, fait résulter virtuellement la capacité des attestations du stage. Les examens que les Chambres avaient coutume de faire passer étaient trop souvent une simple formalité. On demandait bien la rédaction d'un acte, mais l'auteur fait remarquer que le candidat s'en tirait toujours s'il avait appris la formule générale des différents actes. Dans la pratique, ces formules sont essentiellement variables selon les cas et le caprice des parties. Il faut que les conventions, parfois originales et

sans précédent, ne sortent pas des cadres de la loi que le notaire ne peut ignorer sans danger pour ses clients et pour lui-même. Il faut qu'il puisse se rendre compte de la portée légale des actes auxquels il donne l'authenticité et en expliquer les conséquences aux parties ; pour cela, dit M. Soucaze, il faut que le notaire soit de bonne heure initié aux secrets du droit.

L'auteur fait remarquer que les législateurs étrangers ont eu au contraire un très grand souci des connaissances théoriques des notaires ; et il arrive à proposer que le titre de notaire ne puisse être conféré qu'à des licenciés en droit, sans préjudice du stage.

C'est là une réforme qui rendrait plus difficile et plus coûteuse la voie qui mène au notariat ; le projet, comme compensation, contient l'unification des classes. On augmenterait ainsi les ressources des notaires de troisième classe et on leur ferait, dit l'auteur, « une position telle, que l'homme probe et instruit, qui veut se livrer aux longues études qu'exige le notariat, puisse le faire avec l'espoir d'y trouver une honnête existence ».

Mais si cette réforme est tout à l'avantage des notaires de troisième classe, elle est tout au désavantage des notaires des deux autres classes, surtout étant donné que le nombre des notaires de troisième classe est d'environ les cinq sixièmes du nombre des membres de toute la corporation.

Il est à penser que cette réforme aurait eu pour conséquence d'augmenter la concurrence, on aurait vu fatale-

ment se développer les pratiques de marchandage, d'actes au rabais. « Ne serait-il pas à craindre, disait Casimir Périer, pair de France, que quelques-uns devinssent des tabellions ambulants, mettant leurs services au rabais, non pas seulement au préjudice du notariat dont ils viendraient à certains jours exploiter les résidences, mais peut-être aussi au grand dommage des clients qu'ils se rattacheraient fortuitement. »

L'expérience de ce système a été déjà tentée par la loi du 6 octobre 1791, il en résulta de grands abus ; « Les abus que l'on apercevait dans cette loi, nous dit le conseiller d'Etat Réal, les abus qui ont suivi sa publication, abus plus graves et plus nombreux que ceux auxquels elle avait remédié ; la nécessité de mettre un frein à l'intérêt personnel qui foulait aux pieds toutes les dispositions relatives aux résidences et d'arrêter cette concurrence effrénée, tout faisait un devoir de présenter non seulement une réforme, mais un code complet ».

D'autre part, dans le rapport fait à la Chambre sur le projet déposé au Sénat le 27 octobre 1896 qui est devenu la loi du 12 août 1902, M. Rose, rapporteur, s'exprimait ainsi sur la proposition d'unification des classes de notaires : « Votre Commission, après un examen très attentif de cette proposition, a cru devoir l'écarter. Elle a pensé que si elle pouvait présenter quelques avantages, d'ailleurs discutables, elle aurait pour résultat de créer des difficultés d'une autre nature beaucoup plus graves. Il a été constaté après une enquête très sérieuse que cette

réforme n'était ni désirée par le notariat, la plupart des notaires appelés à en profiter l'ayant nettement repoussée, ni réclamée par le public auquel elle porterait au contraire un préjudice sérieux. Qu'elle serait plutôt nuisible à l'intérêt général et notamment aux populations rurales qui seraient exposées à ne plus trouver de notaire à la résidence, toutes les fois qu'elles auraient à faire appel à son ministère ».

Le Comité des notaires des départements s'est également prononcé en ce sens le 13 décembre 1899.

*Projet Pontois (1).*

Nous sommes ici en face d'un projet de grande envergure; il a pour objet : la transformation de l'ordre des avocats, la suppression des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et des avoués de première instance et d'appel; la transformation des greffiers, commissaires priseurs, huissiers, notaires et agents de change en fonctionnaires publics salariés par l'Etat, et la réforme de la procédure civile.

M. Pontois, ancien magistrat, propose une réforme de toute la magistrature; il est de ceux qui voient dans le régime actuel un obstacle formidable à sa réalisation.

« Où la difficulté commence, dit-il, c'est lorsqu'il s'agit de réformer tous ces rouages annexes de l'institution judiciaire : avocats, avoués, greffiers, huissiers, no-

(1) Déposé à la Chambre des députés le 6 mai 1890.

taires, etc..., tous gens ayant pignon sur rue, installés dans leurs meubles, ayant payé leur charge et se refusant absolument à laisser la place libre pour l'accomplissement d'une transformation sociale qui les atteindrait dans leurs privilèges et dans ce qu'ils considèrent comme leurs droits acquis à beaux deniers comptants.

« Pas d'amélioration possible pour le malheureux justiciable victime des monopoles judiciaires, tant que le législateur ne se sera pas débarrassé de cette première entrave : la vénalité des charges. C'est la question primordiale qu'il faut résoudre tout d'abord, avant de songer à réaliser d'autres réformes (1). »

Nous avons déjà eu l'occasion d'examiner la valeur de cette affirmation qu'aucune réforme n'est possible tant que l'on n'aura pas aboli le droit de présentation, nous n'y reviendrons pas.

Dans le système proposé, le barreau au lieu d'être une corporation fermée, devient une corporation ouverte à tous ceux qui, pourvus de diplômes, peuvent témoigner de leur honorabilité.

L'avocat défenseur a ses honoraires taxés par le juge qui rend la sentence; et l'auteur, sans doute par sentiment d'excessive égalité, ajoute que dans la fixation de cette taxe, les tribunaux ne tiendront aucun compte de la notoriété de l'avocat défenseur et de son talent per-

(1) Exposé des motifs du projet de la loi Pontois, *Journal Officiel*, 6 mars 1890. Chambre. Annexe n° 531.

sonnel, mais seulement de l'importance du litige, et du travail matériel du défenseur.

Celui-ci est tenu de fournir un dépôt de garantie variant de douze cents à trois mille francs destiné à garantir les sommes que les avocats défenseurs seraient tenus de rembourser à leurs clients par suite de la réduction des honoraires qu'ils se seraient fait allouer indûment d'après la taxe du juge.

En outre toute partie a le droit de présenter elle-même sa-défense orale devant toutes les juridictions, celle de cassation exceptée.

Les avoués disparaissent dans cette organisation dont on ne peut vraiment contester l'originalité : leurs fonctions sont accomplies par les avocats défenseurs ou par les parties elles-mêmes.

Quant aux notaires, ils subissent le sort commun ; l'article 161 de la proposition de loi est ainsi conçu :

« La vénalité des offices de notaires, de la clientèle, des minutes et répertoires attachés à ces offices sont supprimés ; il en est de même du droit concédé aux notaires de présenter leurs successeurs par l'article 91 de la loi du 28 avril 1816. Il sera pourvu au remboursement du prix des offices et au remboursement du cautionnement des notaires par une loi spéciale. »

Les nouveaux notaires, fonctionnaires publics, salariés par l'Etat, seront recrutés par le concours, dont l'expérience a cependant montré les fâcheuses conséquences sous le régime de la loi de 1791.

Avec le recrutement par concours « le riche ne sera pas forcément, comme sous la loi actuelle, notaire à Paris ; celui qui n'a qu'une modeste aisance réduit à être notaire de campagne, et le pauvre, fatalement obligé de végéter toute sa vie comme simple clerc ».

M. Pontois enlève aux notaires toute participation aux transmissions de la propriété et aux actes constitutifs de droits réels immobiliers ou d'hypothèques, ceci est la conséquence directe d'un autre projet du même auteur déposé le même jour sur le bureau de la Chambre et ayant pour objet la réforme de la constitution de la propriété immobilière en France et dans les colonies.

Tous les notaires de France sont mis sur le même pied d'égalité ; les classes privilégiées de notaires de cours d'appel et de chef-lieu d'arrondissement sont supprimées. Les notaires ne peuvent instrumenter que dans le canton de leur résidence.

Le projet crée une émulation dans le corps des notaires par leur division en quatre classes comportant des traitements différents variant de quatre mille à dix mille francs.

Les notaires devront effectuer dans la caisse publique la plus proche le dépôt de toutes les sommes qui leur sont confiées ; cette mesure a un double but : faire bénéficier l'Etat de l'intérêt de ces sommes qui entre les mains des notaires étaient improductives et d'autre part augmenter la sécurité pour la clientèle.

M. Pontois estime d'ailleurs que l'institution du notariat est vouée à une fin assez proche, qu'elle doit aller en

diminuant d'importance de jour en jour suivant une progression inverse à celle de l'instruction publique, car les notaires, dit-il, n'ont d'autre raison d'exister que l'ignorance du public.

Pour opérer le remboursement de la valeur de tous les offices ministériels et des cautionnements de leurs titulaires, il faudrait, d'après M. Pontois un milliard cent millions de francs (1).

Cette somme serait demandée au crédit public et amortie en trente-trois ans et quarante-sept jours moyennant le versement annuel de quatre pour cent pour le service des intérêts et de un et demi pour cent pour l'amortissement, soit une annuité de 60.500.000 francs à laquelle il faudrait ajouter un demi pour cent pour frais d'administration, soit 5 500 000 francs, ce qui porterait l'annuité totale à 66.000.000 de francs.

La valeur des offices sera déterminée d'après le produit des deux dernières années ayant couru avant la promulgation de la présente loi ; pour faire cette évaluation ; on emploiera la procédure actuellement en vigueur pour les cessions d'offices.

On peut mettre en doute la possibilité d'une réalisation pratique de cette réforme qui est en réalité un bouleversement complet de l'organisation judiciaire.

Les conséquences financières de ces mesures ne se-

(1) Voir proposition de loi ayant pour objet le rachat de la vénalité des offices et le remboursement des cautionnements de tous les officiers ministériels. Chambre 6 mai 1890.

raient en effet pas minimales, puisque l'auteur du projet évalue la dépense occasionnée par le remboursement des charges et des cautionnements à un milliard cent millions. Ce ne serait pas améliorer la situation des finances que de charger le budget de l'amortissement d'une pareille somme.

Il est vrai que dans le projet, on propose, dans le but de décharger l'État de ce fardeau, de confier les rachats à une société au capital de un milliard cent millions; mais la responsabilité de l'État n'en resterait pas moins engagée puisque toutes les opérations de remboursement de paiement des intérêts et d'amortissement devraient être faites sous son contrôle et avec sa garantie.

En réalité c'est l'État lui-même qui serait obligé d'emprunter cette somme considérable nécessaire à l'exécution de la réforme.

Outre l'impossibilité qui résulte de l'examen du projet au point de vue financier, la proposition de loi de M. Pontois aurait pour effet d'augmenter dans une proportion considérable le nombre des fonctionnaires par suite de la transformation des greffiers, commissaires priseurs, huissiers, notaires et agents de change en fonctionnaires salariés par l'État.

Or, à cette époque, on se plaint déjà, avec raison, dit le rapporteur M. Le Roy, du développement du fonctionnarisme en France, des tendances envahissantes de l'État qui trop souvent se substitue à l'initiative et à l'activité privées.

D'autre part, pour les dépôts de fonds effectués chez les notaires, que l'auteur du projet évalue à plus de cinq milliards et dont les revenus lors du dépôt dans les caisses de l'Etat doivent procurer un bénéfice considérable : « on doit signaler, dit le rapporteur, l'inconvénient grave qu'il y aurait à concentrer aux mains de l'État les sommes actuellement déposées chez les notaires ; notre collègue les évalue lui-même à cinq milliards. Alors que déjà l'immense accumulation des fonds placés dans les caisses d'épargne est considéré comme un danger pour nos finances, est-il possible d'accroître encore les responsabilités de l'Etat en le faisant dépositaire d'une pareille masse de capitaux ? (1) »

Les dépôts dans les caisses publiques auraient en outre les inconvénients que nous avons mentionnés dans l'examen d'autres projets (2).

### *Projet Emile Ferry.*

Cette proposition de loi déposée sur le bureau de la Chambre le 13 janvier 1892, tend à l'abrogation de l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 ; elle comprend un article unique « l'article 91 de la loi de finances du 28 avril 1816 est et demeure abrogé. »

« Une loi de finances pourvoira au remboursement

(1) Rapport sommaire de M. Edouard Le Roy, du 4 juillet 1890.

(2) Nous ne ferons pas ici une plus ample étude critique du projet Pontois, ayant plus loin des propositions semblables à étudier au sujet du projet Clémenceau.

des cautionnements fournis à titre onéreux et aux indemnités pouvant être dues aux titulaires des officiers ministériels supprimés sans aucune exception.

Un décret d'administration publique prescrira à cette époque les mesures qui seront nécessaires à l'exécution de la présente loi et réglementera l'exercice de ces diverses professions et fonctions, afin de donner au public toutes les garanties de sécurité conciliables avec le droit commun. »

J'ai pensé, dit M. Ferry dans l'exposé des motifs (1), d'accord en cela avec la loi du 28 avril 1816, qu'il n'était pas entré dans l'esprit des législateurs d'accorder aux officiers ministériels une concession gratuite et perpétuelle en échange d'un prêt de quarante millions de francs fait à titre onéreux par l'Etat.

Sans entrer dans de plus amples considérations, l'auteur du projet demande que ce privilège cesse purement et simplement, et qu'il soit possible à tous les citoyens français d'acquérir, grâce au travail et à la capacité constatée par les épreuves du concours, des situations dévolues jusqu'ici aux plus favorisés par les hasards de la naissance et de la fortune.

#### *Projet Fournière.*

Ce projet, du 12 janvier 1899 est identique au projet Ferry ; dans son exposé des motifs, M. Fournière indi-

(1) *Journal Officiel*. Chambre A., p. 4196.

que « qu'il reprend la proposition de M. Ferry non pour la faire sienne dans toutes ses parties, mais pour donner une base à une discussion nécessaire. »

M. Gellé dans son rapport sur ce projet (1) fait remarquer que la proposition Fournière n'est en quelque sorte que la reproduction d'un décret rendu par la commune le 23 avril 1871 qui était ainsi conçu : « La commune de Paris décrète : art. 1<sup>er</sup> Les huissiers, notaires, commissaires priseurs et greffiers des tribunaux quelconques qui seront nommés à Paris à partir de ce jour, recevront un traitement fixe. Ils pourront être dispensés de fournir un cautionnement. Art. 2. Ils verseront tous les mois entre les mains du délégué aux finances, les sommes par eux perçues pour les actes de leur compétence (2). »

M. Fournière veut supprimer la propriété des offices dans un intérêt général. Cette suppression ne peut se faire qu'à la condition d'indemniser les titulaires actuels ; ce principe est accepté par l'auteur du projet, mais il se borne à dire qu'une loi de finances devra pourvoir au remboursement des cautionnements fournis à titre onéreux et aux indemnités pouvant être dues aux titulaires actuels des offices ministériels sans aucune exception.

Ce projet laisse donc à rechercher les moyens de trésorerie à employer pour payer les indemnités dont il

(1) *Journal Officiel*, 9 avril 1900. Ch. A., p. 4032.

(2) *Journal Officiel* de la Commune, p. 360.

s'agit, et n'envisage en aucune façon les conséquences financières.

M. Gellé, dans son rapport, a étudié cette dernière question ; il estime la valeur des offices et des cautionnements à rembourser, à un milliard deux cents millions.

Mais, dit le rapporteur, il faudrait prévoir une dépense beaucoup plus forte, parce que l'expropriation des offices ne se ferait pas sans que, en sus du remboursement du prix, il y ait des indemnités à payer aux titulaires.

Il est évident qu'un homme qui, après de coûteuses études, un long stage, aura passé une grande partie de sa vie à travailler dans un office, n'est plus apte à entreprendre une autre profession ; si on lui prend son étude, on doit lui verser, en plus du remboursement, une indemnité parce qu'on le met pour ainsi dire, dans l'impossibilité de gagner sa vie.

Il peut avoir une famille à élever, des enfants à établir, il ne peut être dépouillé de son office en ne recevant que juste le prix qu'il a dépensé pour l'acquérir.

S'il a été obligé, comme condition de la cession de son office, d'acheter un immeuble appartenant à son prédécesseur ; s'il a dû, pour la bonne installation de ses services, faire une construction coûteuse appropriée à sa profession, il a droit évidemment à une indemnité accessoire.

Dans la préface d'un livre de M. Van Huffel, intitulé « Guerre aux frais de justice », M. Georges Berry, député, estime que l'indemnité à payer aux titulaires devrait être

calculée en tenant compte, non seulement de la somme versée pour l'achat de l'office, mais des bénéfices de cet office et du genre de clientèle.

« S'il ne faut pas, dit-il, que le gouvernement enrichisse maladroitement certaines personnalités, il ne faut pas davantage porter atteinte aux droits des citoyens. Son premier devoir est d'être honnête. »

En tenant compte de ces indemnités accessoires, M. Gellé estime à un milliard et demi la dépense qu'entraînerait l'adoption du projet.

Pour y faire face, il faudrait émettre un emprunt dont les intérêts seraient payés par l'Etat, qui aurait deux façons de se les procurer :

Ce serait d'abord de les demander aux contribuables, ce système aurait l'inconvénient de faire payer par tout le monde les frais et honoraires des officiers ministériels qui sont actuellement acquittés par ceux-là seuls qui y ont recours, par leurs clients. La clientèle des notaires, avoués, agents de change, serait donc avantagée au détriment des contribuables.

Un autre système consisterait à payer les intérêts avec les recettes des fonctionnaires mis à la place des officiers ministériels et percevant pour le compte de l'Etat ; dans ce cas, on ne voit guère où serait l'avantage pour le public.

Le rapport de la commission chargée d'examiner le projet Fournière conclut en ces termes :

« Nous pensons avoir démontré :

1° Que les offices constituent une propriété comme une autre ;

2° Que les titulaires ne peuvent être dépouillés de cette propriété que par une expropriation et contre le paiement d'une équitable indemnité ;

3° Que l'importance de cette indemnité, dans l'état actuel de nos finances, constituerait à elle seule une impossibilité absolue de réaliser la réforme proposée ;

4° Que du reste cette réforme n'amènerait pour le contribuable aucun **avantage** pécuniaire appréciable, aucune diminution sensible des frais ;

5° Qu'elle obligerait à créer de nouveaux **fonctionnaires** dans un pays qui en compte déjà un trop grand nombre ;

6° Que ces nouveaux fonctionnaires, par le traitement à leur payer, la retraite à leur assurer, constitueraient une nouvelle charge pour nos finances ;

7° Ou bien toute liberté serait laissée à quiconque d'exercer les fonctions supprimées, ce qui ne donnerait aucune garantie à ceux qui devaient avoir recours à ces agents.

Dans ces conditions, votre Commission estime qu'il n'y a pas lieu d'adopter la proposition qui vous est soumise (1). »

(1) Rapport Gellé. *J. O.* Annexe, 9 avril 1900.

## CHAPITRE VI

### PROJET CLÉMENTEAU

Cette proposition de loi fut présentée au Sénat, le 23 octobre 1902 par MM. G. Clémenceau, Delpech, Beaupin, Bidault, Béraud, Cocula, Bézine, Mérie, Desmons, Bonnefoy-Sibour et Petitjean sénateurs.

Dans l'exposé des motifs (1), il est fait un historique de la vénalité où sont montrés les abus qui se produisirent notamment sous Louis XIV par la création d'un très grand nombre d'officiers, « de maires, lieutenants de maires, échevins, consuls, capitouls, jurats, avocats et procureurs, assesseurs, commissaires aux revues et logements des gens de guerre, contrôleurs d'iceux, secrétaires, hoquetons, greffiers des hôtels de ville et contrôleurs d'iceux, archers, hérauts, massarts, valets de ville, trompettes, tambours, fifres, portiers, concierges, garde-meubles, syndics perpétuels et greffiers de rôles », si bien qu'à la veille de la Révolution on pouvait dire que

(1) *Journal Officiel*. Sénat. Annexe n° 321, p. 494.

non seulement toute fonction, mais presque tout métier était devenu un office

L'auteur du projet voit dans la loi de 1816, un des éléments du « plan de réaction entrepris par la Restauration » et à ce sujet il cite un passage de M. Jannest Saint-Hilaire dans son traité du notariat : « Louis XVIII ne devait-il pas à ses ancêtres de restituer les offices dont ils avaient touché le prix ? N'était-ce pas pour lui d'une bonne politique de réparer le tort que la République avait causé ? L'essence de son gouvernement était de ramener la nation au culte du passé ; le Consulat et l'Empire avaient restitué aux émigrés ceux de leurs biens que la République n'avait pu vendre ; la Restauration pouvait bien se croire obligée à la restitution des offices. La loi de 1816 ne fut que la quittance de cette dette loyalement reconnue ».

« A la vérité, dit l'auteur du projet, on n'osa point procéder ouvertement à cette restitution, et ce fut hypocritement par une disposition législative ambigüe, un article inséré sans discussion dans la loi de finances que la Chambre de 1816, s'en rapportant aux intéressés, qui n'y manquèrent pas du soin de profiter de l'ambiguïté, reconnut aux officiers ministériels un droit d'espèce si particulier que les partisans mêmes de la vénalité ne l'ont jamais pu définir qu'en le disant *sui generis* ».

Quant au droit de propriété des offices, M. Clémenceau ne le reconnaît pas expressément, non plus qu'il le conteste : « La longue tolérance des pouvoirs publics,

dit-il, les droits de mutation prélevés sur les ventes d'offices ont créé au profit de la prétention des officiers ministériels comme une possession d'état. Si bien que, depuis longtemps, les officiers ministériels ont pu se croire autorisés à constater triomphalement que la question de la propriété des offices ne se discute plus. »

Puis dans un second chapitre, l'auteur analyse les discussions parlementaires et les projets de lois sur la vénalité des offices ministériels.

C'est ensuite un tableau qui reproduit toutes les critiques qui ont été formulées, contre la vénalité des offices et contre le droit de présentation.

Puis après une vue d'ensemble sur les législations étrangères, il aborde le problème financier.

Pour lui, l'obstacle que les partisans du régime actuel du droit de présentation voient dans le remboursement des offices ministériels n'est qu'une apparence.

« Tout d'abord, dit-il, peut-être y aurait-il lieu de se demander si, en droit strict, les officiers ministériels peuvent prétendre être indemnisés de la suppression de leur privilège. »

Il rappelle à ce sujet une circulaire de M. Pasquier, garde des sceaux, adressée en 1817 aux procureurs, qui contient ce passage : « Vous êtes sans doute bien convaincu que la loi du 28 avril 1816 n'a pas fait revivre la vénalité des offices qui n'est pas en harmonie avec nos institutions ; vous ne devez donc voir dans les dispositions de l'article 91 qu'une condescendance, qu'une pro-

habilité de préférence accordée aux officiers ministériels comme dédommagement pour les suppléments de cautionnements exigés d'eux. »

Il cite ensuite M. Theureau qui, dans son étude sur l'abolition de la vénalité, s'appuyant sur le droit reconnu au gouvernement de réduire le nombre des offices ministériels conteste le droit de propriété des titulaires en disant : « Est-ce qu'on réduit le nombre des propriétaires? Est-ce qu'un propriétaire peut jamais être destitué? Non, car ce serait la confiscation, et la confiscation est abolie. Il n'y a donc pas de propriété, mais une simple faculté qu'une loi a concédée et qui peut être retirée par une autre loi, le gouvernement n'étant pas lié en vertu d'un contrat. »

C'est là le droit strict, dit l'auteur du projet, mais il ajoute « qu'une bonne administration évite toujours, autant que faire se peut, de briser sans dédommagement des situations honorablement acquises, conformément à ce vieux principe : *non omne quod licet, decet* ».

Il se range à l'avis de M. Paul Boileau dans son livre *Fortune publique et privée de la France* qui peut se formuler ainsi : étant donné que la loi de 1816 a demandé aux officiers ministériels un supplément de cautionnement et que pour indemniser ces derniers d'un sacrifice assez léger, on a « aliéné en leur faveur le droit public de la liberté du travail »; en bonne justice, si on supprime les offices, il ne leur est dû que ce qu'ils ont

payé avec les intérêts légaux tout au plus, c'est-à-dire leur cautionnement.

Tout en contestant le droit de propriété des officiers ministériels, il reconnaît qu'il serait peut-être sage de rembourser le prix que les titulaires ont payé ; mais quant à l'indemnité supplémentaire correspondant au dommage causé aux officiers ministériels par la suppression de la vénalité, dommage qui serait d'autant plus grand que le titulaire serait plus âgé, par le fait de la difficulté de se créer une nouvelle situation, et indemnité à payer en tenant compte du bénéfice de ces offices et du genre de clientèle, l'auteur du projet la repousse : « ce serait, dit-il, par trop dépasser les bornes de la générosité aux dépens des contribuables. »

Si, d'après lui, la loi du 18 juillet 1866 relative à la suppression des offices de courtiers de marchandises, a décidé que dans certaines villes, il serait tenu compte de la clientèle dans l'évaluation de l'indemnité qui leur serait allouée, ce fut pour des raisons de circonstances étrangères à toute considération juridique.

D'après le projet, les greffiers, huissiers et notaires deviennent des fonctionnaires.

Pour les notaires, quelques inconvénients paraissent à l'auteur assez importants pour essayer d'y parer actuellement.

Pour toutes les attributions des notaires actuels qui sont en dehors de leurs strictes attributions légales, l'auteur se voit dans l'obligation de créer à côté du no-

taire fonctionnaire un autre notaire, notaire libre, notaire conseil : « la loi, dit-il, n'a pas à se préoccuper de procurer des mandataires aux parties. A chacun de savoir où placer sa confiance. Les conseils que sous le régime actuel il est d'usage de demander aux notaires, les mandats qu'on leur confie, on les demandera désormais, et on les confiera à des notaires conseils dont ce sera la profession, profession libre, absolument distincte de la fonction définie par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 25 ventôse an XI et réservée aux seuls notaires publics. »

Il est encore un autre inconvénient, c'est que l'Etat pourra être considéré comme responsable des erreurs de rédaction commises par les notaires ses agents. « On trouverait toute sécurité, dit l'auteur du projet, dans le doublement du cautionnement actuellement exigé des notaires et dans la constitution, à l'aide de prélèvements opérés sur les émoluments perçus par les notaires pour le compte de l'Etat d'un fonds de garantie destiné à parer aux insuffisances de recours qui devront d'abord être exercés personnellement contre le fonctionnaire prévaricateur ou fautif. »

Quant aux avoués, avocats à la Cour de cassation et agents de change, le seul régime logique pour ces offices est la liberté.

En ce qui concerne les avoués, la conséquence rigoureuse du principe que l'Etat n'a pas à limiter le droit des parties de choisir leurs mandataires et même de se passer de représentant, ce serait l'abolition du privilège dont

jouissent actuellement les avoués d'être seuls admis à postuler en justice. Mais l'auteur reconnaît qu'il en résulterait un tel bouleversement dans nos mœurs judiciaires, l'habitude de nos magistrats est si bien prise « qu'une main experte leur épargne le cruel ennui des affaires mal instruites, nous sommes généralement en France si peu préparés à mener nous-mêmes nos affaires et, à la vérité, nos règles de procédure forment un tel maquis, qu'il peut y avoir une certaine utilité à entourer de garanties particulières le droit de représenter les parties en justice. »

L'auteur se voit donc dans l'obligation de maintenir le privilège de postuler, mais il supprime les distinctions entre les avocats, avoués près le tribunal civil, avoués près la Cour d'appel et avocats à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat. « Distinctions arbitraires, dit-il, mais profitables aux diverses catégories d'hommes de loi qui, ainsi, se repassent le justiciable, chacune en ayant une part et toutes l'ayant tout entier. »

Il veut élargir, au profit des plaideurs, le champ de la concurrence et décide que le nombre des avoués ne sera plus limité, qu'il pourra occuper à tous les degrés de juridiction et devant tous les tribunaux civils ou de commerce, de même que devant toutes ces juridictions il pourra plaider, à la condition toutefois de remplir les conditions exigées par la loi de l'avocat; que de son côté l'avocat pourra cumuler sa profession avec celle d'avoué, et qu'avocats et avoués, sous la seule réserve

d'un certain nombre d'années d'exercice, pourront occuper et plaider concurremment avec les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, lesquels, pareillement, auraient le droit d'occuper et de plaider devant toutes les juridictions.

Pour les agents de change, l'auteur pose le principe de la liberté de cette profession : « Toutefois, dit-il, en raison du caractère spécial de la réglementation qu'implique un changement du régime actuel des agents de change, il nous paraît préférable que la question soit traitée à part et résolue par une loi particulière. »

Pour les commissaires priseurs, l'auteur estime qu'il y a lieu de les supprimer et de transférer aux greffiers, huissiers et notaires les attributions qui font actuellement l'objet de leur privilège. Il resterait pour l'exercice de la profession proprement dite de commissaire priseur, libre désormais, les prisées pour lesquelles le ministère d'un officier public n'est pas obligatoire.

Telle est dans son ensemble la nouvelle organisation proposée dont on doit attendre, « outre des avantages indirects et de moralité, un bénéfice immédiat et palpable, comme il est facile de l'établir »!

M. Clémenceau fait ensuite un tableau financier de son projet dont il puise les chiffres dans le Bulletin officiel du Ministère de la justice.

Les offices de greffiers, huissiers, notaires, avoués, avocats à la Cour de cassation et commissaires priseurs représentent d'après ces chiffres officiels une valeur de

951.098.083 francs pour le remboursement de laquelle il faudrait créer des obligations qui, au taux de trois pour cent, exigeraient une dépense annuelle d'environ trente millions pour le service des intérêts.

Le revenu moyen de ces offices, est de 177.822.409 fr. sauf mémoire pour le produit des offices des avocats à la Cour de cassation.

Mais de ce produit total, il faut distraire le revenu des offices d'avoués et d'avocats à la Cour de cassation qui disparaissent dans l'organisation proposée; et en outre les sommes afférentes au salaire des fonctions qui remplaceront les offices supprimés. Cependant les commissaires-priseurs devant être supprimés sans qu'il soit pourvu à leur remplacement par des fonctionnaires spéciaux, leurs attributions devant passer aux greffiers, huissiers et notaires, il n'y a à prévoir de ce chef aucun traitement.

Le traitement des nouveaux fonctionnaires successeurs des officiers ministériels sera fixé de la manière suivante :

Celui des greffiers sera majoré de 1.200 francs, en moyenne, soit une dépense annuelle de 4.320.000 francs.

Le traitement des huissiers sera en moyenne de 3.000 francs et celui des notaires de 5.000 francs.

Soit un total de 63.309.000 francs à prévoir pour le traitement des nouveaux fonctionnaires.

De telle sorte que l'Etat devrait, d'après ces calculs, réaliser un bénéfice annuel de 52.509.565 francs.

L'opération est assez simple et procure comme on le voit un bénéfice qui n'est pas négligeable. Mais l'auteur s'aperçoit bientôt que la question est un peu plus complexe.

Sans doute, dit-il, la transformation des offices entraînera une augmentation du nombre des retraites servies par l'État.

Sans doute, dit-il encore, on objectera que l'institution des nouveaux fonctionnaires implique des dépenses d'installation, de bureau et d'employés.

En outre, l'auteur ne cache pas que l'État sera privé du revenu qu'il tire de la patente des huissiers, des notaires et des commissaires-priseurs.

De plus on ne peut compter que le produit des offices restera aussi élevé, alors que les fonctionnaires qui les gèreront n'auront aucun intérêt à maintenir la clientèle.

Pour l'ensemble de ces objections qu'il prévoit et qui seront une cause certaine de diminution du bénéfice prévu, l'auteur réduit de dix millions les sommes qui par suite de la transformation des offices en fonctions feront annuellement retour à l'État.

De sorte qu'en fin de compte, il resterait un bénéfice de 42.000.000 de francs qui recevraient une triple affectation.

1° Rembourser les obligations émises pour le paiement des titulaires actuels d'offices.

2° Constituer la caisse de garantie dont il a été parlé.

3° Et réduire les frais d'actes et de contrats.

Et M. Clémenceau de conclure : « En présence d'un tel avantage, est-il possible d'hésiter ? »

En effet, présenté sous cette forme, le problème financier ne manque pas d'être séduisant,

Mais l'auteur lui-même ne semble pas avoir grande foi dans ses calculs, car il dit dans l'exposé des motifs : « En admettant même que l'opération ne procurerait à l'Etat aucun bénéfice, serait-il vrai de dire que le public n'en retirerait aucun avantage ? Ne serait-ce donc rien qu'e d'avoir mis un terme aux pratiques illicites des huissiers et des notaires, ou tout au moins d'avoir dégagé la responsabilité de ces pratiques ? Rien que d'avoir rendu accessible à un plus grand nombre de titulaires, l'exercice de professions accaparées par quelques privilégiés, et grâce à la liberté de la concurrence, d'avoir délivré le public de la dîme qu'il paye aujourd'hui à ces privilégiés ?... ».

M. Gomot, sénateur, présenta à la séance du 27 février 1903 le rapport de la commission d'initiative parlementaire relatif à la proposition de loi Clémenceau (1).

Après une analyse rapide et précise du projet, le rapporteur en fait une très juste critique. Il fait d'abord remarquer que la transmission des offices telle qu'elle s'opère de nos jours n'a rien de commun avec ce qu'on appelait la vénalité des offices et qui était la vente au plus offrant des offices de judicature. L'officier public ou minis-

(1) *Journal Officiel*, 1903. Sénat. Annexes, p. 93.

tériel ne vend aucune part de la puissance publique, il cède la clientèle fruit de son labeur ; le bénéfice qu'il en retire est une récompense due à sa probité, à son intelligence, aux services qu'il a rendus.

Et d'ailleurs, fait-il remarquer, toutes les cessions d'offices sont soumises au contrôle de l'Etat.

D'après les auteurs du projet Clémenceau, les conséquences de la vente des offices seraient désastreuses : exagération des frais de justice, scandales, poursuites disciplinaires.

« Il n'est pas d'institution humaine, dit M. Gomot dans son rapport, qui n'ait ses abus, pas de corporation qui ne compte quelques membres indignes. Les scandales dont on mène grand bruit ne sont pas si nombreux que la confiance du public en ait été sérieusement atteinte. Et à supposer même que le mal ait acquis l'intensité que l'on signale, la qualité de fonctionnaire suffirait-elle à le faire disparaître ? Si les portes des prisons se sont ouvertes pour quelques officiers ministériels, elles ont aussi donné passage à des comptables de deniers publics ; l'estampille de l'Etat ne les avait pas immunisé contre les malversations. »

Le rapport proteste ensuite énergiquement contre les iniquités qui pourraient résulter du remboursement aux titulaires des offices de leur prix d'achat. L'officier qui par une vie laborieuse et par son intelligence a doublé la valeur de son office, se trouverait spolié, par ce système, de la moitié de cette valeur. La première condition

qui s'impose à toute expropriation est en effet le remboursement intégral de la valeur de l'objet exproprié.

Les 951 millions prévus seraient donc insuffisants et c'est 1.200 à 1.500 millions qui seraient nécessaires, sans compter le remboursement des cautionnements, le service des retraites et les frais d'installation des nouveaux fonctionnaires.

Quant aux charges de l'Etat, le rapporteur les établit de la manière suivante :

|                                                                                             |                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Le traitement moyen de 5.000 francs pour 20.000 fonctionnaires exigerait cent millions..... | 100.000.000 fr. |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|

|                                                                                                      |              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Il faut bien compter pour les auxiliaires de ces fonctionnaires, et accessoires, vingt millions..... | 20.000.000 » |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|

|                                                              |              |
|--------------------------------------------------------------|--------------|
| Plus trente millions pour les intérêts des 951 millions..... | 30.000.000 » |
|--------------------------------------------------------------|--------------|

|                                                                          |               |
|--------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Ce qui fait un total de dépenses annuelles de cent cinquante millions... | 150.000.000 » |
|--------------------------------------------------------------------------|---------------|

|                                                                                         |               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Alors que les recettes représentées par le produit des offices est de 145.000.000 ..... | 145.000.000 » |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------|

|                                                |             |
|------------------------------------------------|-------------|
| Soit pour le Trésor une perte annuelle de..... | 5.000.000 » |
|------------------------------------------------|-------------|

et ce à supposer que le produit restât le même avec les fonctionnaires.

Le public, dit le rapporteur, n'aurait donc pas d'avan-

tage puisqu'il serait toujours obligé de payer, que ce soit entre les mains d'un fonctionnaire ou d'un officier public.

Mais d'un autre côté, il y aurait un inconvénient très grave, c'est l'augmentation des fonctionnaires résultant de la création de ces dix-huit à vingt mille nouveaux titulaires sans compter les sous-ordres. « Or, dit le rapporteur, le pays souffre de l'engouement pour les fonctions publiques qui annihile l'effort et détourne la jeunesse des hardies entreprises. Tous les programmes dénoncent la marée montante du rond de cuir et s'engagent à leur suppression. Et nous irions grossir bénévolement leur nombre, pousser les jeunes générations dans cette arène étroite; leur offrir, comme appât, des places pour l'obtention desquelles les services politiques pèseraient peut-être à l'égal de la capacité. Préservons le pays de ce fléau ! »

Le rapporteur ne pense pas qu'un fonctionnaire puisse jamais remplacer le notaire, conseiller et confident de ses clients. le fonctionnaire pourra être tout au plus un bon employé fiscal, mais son rôle se bornera à rédiger les conventions des parties; comme tous les fonctionnaires il n'aspirera qu'à l'avancement.

Le notaire conseil, notaire marron installé à côté du notaire public ne sera en réalité qu'un agent d'affaires sans mandat fixe et sans responsabilité. Son principal souci sera de frustrer le Trésor et d'exiger des honoraires exorbitants puisqu'il ne sera soumis à aucun tarif. Il aura en outre intérêt à faire naître des procès et à les faire durer.

On n'arrive pas à la diminution des frais de justice.

Le rapport contient enfin un examen des résultats obtenus par l'application du système proposé par M. Clémenceau, ou de systèmes analogues à l'étranger.

M. Gomot nous dit à ce sujet :

« En Alsace-Lorraine, cette réforme a été appliquée, les résultats n'en sont pas heureux ; en Algérie elle est l'objet de nombreuses critiques, »

« En Suisse on se plaint bien haut des abus d'un Notariat sans compétence et sans surface, où le choix est fait à la faveur. »

« En Belgique, le mal est pis encore, et, dans le dictionnaire notarial belge, on lit un véritable réquisitoire contre le mode de recrutement : « Les aspirants, y est-il dit, sont contraints de faire de la politique à outrance et de devenir des agents électoraux... De là, des démarches et des manœuvres de nature à les déconsidérer. » Et l'auteur de ce réquisitoire demande nettement le retour au système français ou à la nomination à un concours public dirigé par un jury indépendant (1). »

Le projet Clémenceau ne pouvait pas aboutir. Non seulement le résultat financier aurait été désastreux ; mais il est une chose qui dans l'organisation proposée a été négligée, c'est l'intérêt du public.

En ce qui concerne le notariat, ce qu'on reproche au régime de la loi de 1816, outre les objections de principe

(1) Rapport Gomot. *J. O.* 1903, S. A., p. 94.

dont nous avons examiné la valeur, c'est sa cherté pour les clients. Or, quel est le remède proposé ? — Supprimer le notaire actuel pour le remplacer par deux notaires : le premier notaire fonctionnaire et le second notaire conseil.

Les auteurs du projet se sont effectivement rendu compte que le notaire fonctionnaire, à appointements fixes n'aurait pas pour le public le même dévouement et la même ardeur que l'officier ministériel. Il aura son bureau ouvert le moins longtemps possible comme toute administration qui se respecte, il y travaillera le moins possible, il ne recevra que les conventions que les clients auront eu soin de faire préparer ailleurs, sachant très bien que le rôle du fonctionnaire n'est pas de faire du zèle.

Ces projets que le notaire fonctionnaire exigera des clients, c'est le notaire conseil qui les rédigera. Celui-ci sera l'auxiliaire indispensable, auxiliaire libre qui sera le véritable continuateur du notaire actuel dans ses nombreuses attributions excepté dans celle consistant à donner l'authenticité aux actes.

Le notaire conseil sera très dévoué à sa clientèle, ce sera son intérêt comme c'est celui de l'officier ministériel ; mais à la différence de celui-ci il prendra des honoraires qui ne seront limités par aucun tarif, et qui vraisemblablement seront beaucoup plus élevés.

Quant au notaire fonctionnaire il percevra, au profit de l'Etat, des honoraires qui seront les mêmes que ceux perçus actuellement.

Voici donc le raisonnement tenu au public : le notaire actuel coûte trop cher, nous vous proposons de le remplacer par deux notaires; le premier notaire fonctionnaire sera aussi cher que le notaire actuel, mais il travaillera moins, ne vous rendra pas les mêmes services, de sorte que vous serez obligé de recourir à ceux du second, notaire conseil qui, lui, vous prendra les honoraires qu'il lui plaira.

On comprend le peu de succès de la proposition.

Aux raisons de principe invoquées, le public pourrait se laisser prendre, mais quand il s'agit de son intérêt, il voit clair.

Cette seule considération aurait été largement suffisante pour ruiner tout l'édifice élevé par les rénovateurs.

Mais il est un autre point qui a au moins autant d'importance que celui-ci : c'est le bénéfice que l'Etat pourrait tirer de la réforme.

Le public pourrait se consoler si, payant plus cher le notaire, il était convaincu que l'Etat en retirait un bénéfice auquel il prendrait part en payant moins comme contribuable.

Nous allons voir qu'il n'en est rien, bien au contraire; sans compter qu'en outre, les fonctionnaires notaires, nouveaux venus dans la carrière, n'auraient pas la capacité des notaires officiers ministériels qui possèdent des traditions, de longues études professionnelles et une connaissance approfondie de leur métier.

Nous avons vu dans l'analyse du projet Clémenceau

que les calculs arrivaient à la prévision d'un bénéfice annuel pour l'Etat de 42 millions.

Nous allons voir que les chiffres mis en avant ne sont pas exacts.

Prenons d'abord le chiffre de 951 millions présenté comme valeur des offices, chiffre dans lequel le notariat compte pour 634 millions soit deux tiers environ. Comme l'a montré M. Gomot dans son rapport, ce chiffre ne correspond pas à la réalité, il ne représente que le prix d'achat des offices. Si l'on rachetait les offices, ce serait évidemment les offices actuels que l'on achèterait, on ne voit pas comment on pourrait en faire l'acquisition tels qu'ils se trouvaient au moment de la dernière cession ; si l'on veut exproprier, ce n'est pas le prix d'achat qu'il faut rembourser, mais le prix, la valeur au moment de l'expropriation. Or, tous les hommes compétents sont d'accord pour fixer cette valeur à 1.500 millions.

Nous sommes déjà loin de compte ; la première base de l'édifice nouveau est trop incertaine. Il faudrait que les autres éléments aient une solidité remarquable pour que l'ensemble soit valide.

Les adversaires du droit de présentation ne craignent pas d'affirmer que les offices rapportant 145 millions rapporteraient sensiblement la même somme sous le régime qu'ils préconisent. Ils reconnaissent bien que les fonctionnaires à appointements fixes, percevant pour le compte de l'Etat, ne retireraient pas des études le même produit que les officiers ministériels qui encaissent pour leur

propre compte. La chose est trop évidente pour être niée, aussi de ce chef ils envisagent une diminution de revenu de 10 millions.

Ce chiffre est bien hypothétique ; sans avoir la prétention de fournir des chiffres absolus dans leur exactitude, nous pensons qu'il n'est pas téméraire d'affirmer que la diminution se ferait sentir dans des proportions bien autres.

Pour le notariat qui nous occupe particulièrement dans cette étude, et qui occupe dans la question une place importante puisqu'il représente les deux tiers de la valeur de tous les offices, il n'y a qu'à consulter le répertoire de n'importe quel notaire, on verra que les actes pour lesquels l'authenticité est obligatoire, ceux-là que les notaires fonctionnaires recevront à peu près exclusivement, représentent à peine les deux tiers du produit, ce qui revient à dire que celui-ci diminuerait d'au moins un tiers.

Les obligations négociées par les notaires disparaîtraient entièrement ; les contrats de mariage en grande partie, le régime de la communauté légale aurait toutes les préférences du notaire fonctionnaire qui expliquerait sans doute au public que si les officiers ministériels conseillaient l'adoption du régime de la communauté d'acquêt, c'était dans le but unique de faire un contrat de mariage pour toucher des honoraires ; il se garderait naturellement d'ajouter que la communauté légale présente pour lui ce grand avantage de le dispenser de dresser un contrat.

D'une manière générale, autant le notaire actuel active les transactions, autant le notaire fonctionnaire y résisterait de toute son inertie.

On a vu plus haut qu'à côté du notaire fonctionnaire le projet Clémenceau prévoyait un notaire conseil. Celui-ci serait sans aucun doute le notaire dépossédé, qui ayant remis ses minutes au successeur fonctionnaire garderait la clientèle et ferait du notariat sans caractère officiel, du notariat sous seing privé si l'on peut dire ; il rédigerait une grande partie des conventions. Et d'autre part, comme le notaire fonctionnaire, sans expérience, sans clientèle n'éprouverait aucun désir de réaliser des actes, il n'en recevrait effectivement pas beaucoup.

La diminution qui atteindrait les produits des autres études serait également très sensible.

Sur le revenu indiqué pour le notariat, soit 114 millions, si l'on prévoit 40 millions de diminution, on est certainement au-dessous de la vérité.

En prenant ce chiffre, le produit total des offices serait ramené de ce chef de 145 à 105 millions, sans tenir compte de la diminution des offices autres que ceux de notaires.

Ensuite le projet estime que les nouveaux fonctionnaires créés en remplacement des officiers ministériels coûteront 63 millions ; mais cette somme ne comprend que le traitement des fonctionnaires et on a oublié de faire entrer en ligne de compte les appointements des clercs, des commis et les frais généraux.

Il est bien certain que ce n'est pas avec ses 9.000 francs de traitement qu'un notaire fonctionnaire d'une grande ville pourrait subvenir aux frais généraux. Si l'on se base sur une moyenne, bien modérée, de 5.000 francs de frais généraux par étude ; il faudrait prévoir de ce chef un article spécial de 45 millions environ pour le notariat seulement.

Les notaires nouveaux auraient aussi des clercs, ils ne pourraient davantage les payer avec leurs traitements personnels. En admettant que chaque étude possède en moyenne trois clercs rétribués ensemble 4.000 francs, cela ferait pour le budget une dépense d'environ 35 millions, mettons 30 millions pour être très modéré.

Pour le traitement des clercs fonctionnaires d'huissiers, et des commis-greffiers, en comptant en moyenne deux auxiliaires par étude, à 1.500 francs chacun, soit 3.000 francs par charge, nous arriverions, pour 11.400 offices, au chiffre de 34 millions environ.

Tous ces chiffres, que nous venons d'établir, sont donnés approximativement, on ne peut guère faire autrement quand il s'agit de prévisions, mais ils sont tous certainement au dessous de la vérité, car pour chacun, nous avons été très modéré.

Ces chiffres posés, nous pourrions dresser le tableau suivant, qui nous donnerait un aperçu de la réforme au point de vue financier.

Comme charges principales de l'Etat nous aurions :

|                                                                                                                                     |                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Intérêt à 3 0/0 du milliard et demi<br>nécessaire au rachat.....                                                                    | 45.000.000 fr.      |
| Traitement des nouveaux fonction-<br>naires.....                                                                                    | 63.000.000 »        |
| Traitement des clercs des notaires<br>fonctionnaires, greffiers, huissiers....                                                      | 64.000.000 »        |
| Ensemble.....                                                                                                                       | 172.000.000 »       |
| D'autre part, nous aurions comme<br>recettes, uniquement le produit des<br>études, qui ne pourrait être que de<br>105 millions..... | 105.000.000 »       |
| Soit une perte annuelle minimum de                                                                                                  | <u>67.000.000 »</u> |

Et encore ce n'est là qu'un aperçu lointain ; les dépenses seraient bien plus élevées.

En effet, dans ce tableau, nous n'avons pas compris les cautionnements à rembourser, s'élevant à 87 millions.

Nous n'avons pas tenu compte de la diminution des produits des offices d'huissiers.

Nous avons laissé de côté les frais généraux des études autres que celles des notaires.

Nous n'avons pas parlé des retraites que l'Etat devrait assurer aux fonctionnaires nouveaux, dont le nombre ne serait pas inférieur à 60.000. Les rédacteurs du projet ne cachent pas leur inquiétude à ce sujet ; mais, disent-ils, « ces retraites ne commenceront à fonctionner qu'après un certain nombre d'années. L'amortissement aura produit des disponibilités ».

Il ne faut pas oublier d'autre part, qu'en adoptant le projet, le Trésor aurait encore perdu le produit annuel de la patente payée par les officiers ministériels, qui est d'environ 1.200.000 francs.

L'Etat aurait également perdu les droits qu'il percevait à l'occasion de chaque cession d'office, ce qui représente annuellement 1.250.000 francs.

Il est encore une autre considération qui aggraverait singulièrement la situation. Nous avons vu qu'avec le système proposé, les actes reçus par les fonctionnaires diminueraient au moins d'un tiers.

Ces actes, que le notaire fonctionnaire ne rédigerait pas, seraient reçus par les notaires conseils et agents d'affaires. Ce seraient des actes sous seings privés, dont la plus grande partie serait soustraite au fisc. Le Trésor perdrait bien de ce chef 50 millions.

Non seulement le fisc perdrait cette somme par le fait de la diminution des actes authentiques qui, eux, sont soumis obligatoirement à l'enregistrement ; mais les agents d'affaires accepteraient et encourageraient les dissimulations dans les ventes et déclarations de successions, il en résulterait une perte pour le fisc.

Le notaire, au contraire, s'oppose aux dissimulations, pour la bonne raison que ses honoraires sont calculés sur les prix, valeurs et actifs déclarés.

Il est encore un autre point qui doit retenir l'attention.

Les officiers ministériels sont responsables de leurs

erreurs, nous avons même eu l'occasion de montrer l'exagération de la jurisprudence au sujet de la responsabilité du notaire. Sous le régime actuel l'officier ministériel paie ses responsabilités parce que l'ensemble de ses honoraires le lui permettent. Mais avec le fonctionnaire notaire, l'Etat seul pourra et devra payer les responsabilités de ses fonctionnaires.

Les auteurs du projet prévoient la chose et disent : « on instituera un fonds de garantie à l'aide de prélèvements opérés sur les émoluments perçus pour le compte de l'Etat ».

Il y aurait encore de ce chef un article de plus à porter en compte à la charge de l'Etat.

Les auteurs du projet disent encore : « on doublera le cautionnement ». C'est facile à dire, mais avec des fonctionnaires pauvrement appointés cela ne paraît guère possible sans rendre le recrutement des candidats difficile.

Et vraiment, dans ces conditions, il ne fallait pas nous donner dans l'exposé des motifs cet argument contre le droit de présentation, que c'est un monopole de l'exercice de certaines professions au profit des seuls fortunés.

Au surplus, les auteurs du projet sont très optimistes au sujet de cette question de la responsabilité, ils espèrent beaucoup de ces nouveaux fonctionnaires, beaucoup trop même puisqu'ils voient en eux des êtres infaillibles ; ils disent en effet : « Les précautions énumérées par la loi

pour la rédaction des actes sont suffisamment claires et impératives pour écarter toutes chances d'erreur. »

C'est trop espérer pensons nous. La responsabilité est inhérente à l'action ; les fonctionnaires notaires se tromperaient peut-être un peu moins que les notaires actuels parce qu'ils feraient beaucoup moins d'actes ; mais ils se tromperaient quelquefois et aux frais de l'Etat.



## CHAPITRE VII

### LA QUESTION DU RACHAT DES OFFICES DEPUIS LE PROJET CLÉMENTEAU

Après le projet Clémenteau, depuis la ruine de son édifice qui avait cependant, au premier coup d'œil, toutes les apparences d'une œuvre solide, aux plans bien étudiés, les partisans de la suppression du droit de présentation, des offices ministériels et de leur réorganisation sur des bases nouvelles, paraissent être plus calmes.

La tendance est au contraire, depuis cette époque, qui peut être considérée comme un tournant dans l'histoire des offices, d'apporter des améliorations pouvant servir à consolider le régime actuel ; c'est une voie plus sage et plus fructueuse.

Nous ne trouvons qu'une chose qui mérite de retenir l'attention depuis l'année 1902, c'est la reconnaissance des écoles de notariat par l'Etat par les décrets du 3 mai 1905.

Les écoles de Notariat qui sont dues à l'initiative privée n'ont d'existence légale que depuis cette date.

Un décret, du 1<sup>er</sup> mai 1903, organise et réglemente ces écoles. Il les place sous la surveillance du Ministre de la justice ; un conseil de surveillance composé du président du Tribunal civil, du procureur de la République, d'un professeur de la Faculté de droit désigné par le doyen, ou un avocat désigné par le bâtonnier s'il n'y a pas de faculté de droit, d'un directeur ou d'un inspecteur de l'enregistrement et du président de la Chambre des notaires, est chargé de donner son avis sur les questions intéressant l'école et de fournir tous les ans un rapport au ministre.

Le directeur de l'école en a seul l'administration. La durée des études est fixée à deux années et les cours sont obligatoires.

L'examen de sortie est passé devant un jury composé d'un conseiller à la Cour d'appel ou du président du Tribunal s'il n'y a pas de Cour d'appel, d'un professeur à la Faculté de droit, du directeur de l'école, d'un employé supérieur de l'enregistrement et du président de la Chambre des notaires.

Ces écoles ont, comme on le voit, une organisation sérieuse, mais elles sont malheureusement encore peu nombreuses ; le décret du 3 mai 1903 porte la reconnaissance par l'Etat des écoles de notariat d'Angers, Bordeaux, Marseille, Nantes, Paris, Rennes, Rouen, Toulouse et de l'école du Notariat fondée à Paris par l'association polytechnique. D'autres écoles, celles de Poitiers, Lyon, Dijon et Limoges ont été reconnues depuis.

Non seulement les écoles sont peu nombreuses, mais à part quelques-unes, il faut constater qu'elles sont peu fréquentées; le nombre de leurs élèves forme une trop petite minorité parmi les aspirants au notariat.

Mais il faut remarquer que c'est là un début, que le nombre des écoles de Notariat ira toujours grandissant et que les clercs prendront peu à peu l'habitude de les fréquenter.

La voie est tracée, il n'y a plus qu'à la suivre, et il faut bien accueillir ce souci de l'instruction théorique des candidats notaires.

Nous ne trouvons ensuite que quelques propositions de lois déposées à la Chambre dans le courant des années 1910 et 1911, par M. Adrien Veber.

Leur objet est de minime importance, l'auteur se propose des mesures pour réprimer quelques petits abus qui se seraient introduits dans la pratique de certains officiers ministériels :

C'est une proposition de loi tendant à empêcher, dans certains cas, les huissiers d'encaisser à leur profit des droits de timbre réclamés aux parties comme dus au Trésor (1);

Une autre tendant à réprimer les abus commis par les avoués dans le dépôt et la signification des conclusions au préjudice du Trésor et des justiciables (2);

C'est un projet tendant à réprimer les abus commis

(1) *J. O.*, 1910, S. O. Ch. A. n° 304.

(2) *J. O.*, 1910, S. O. Ch. A. n° 305.

par les officiers ministériels dans la délivrance des expéditions (1) ;

Et enfin une proposition de loi ayant pour objet d'assurer la communication des pièces justificatives et des états de frais des officiers publics et ministériels aux parties intéressées en vue de la taxe contradictoire dont le résultat sera adressé à chaque partie intéressée avant toute poursuite en recouvrement (2).

(1) *J. O.*, 1910, Ch., S. O., A. n° 306.

(2) *J. O.*, 1911, Ch., A. n° 632.

## CONCLUSION

---

Le régime actuel du droit de présentation possède des avantages dans l'application, que l'on ne pourrait trouver dans aucune autre espèce d'organisation.

Nous ne rappelons que les principaux : responsabilité effective, bon recrutement et bon exercice.

### *Responsabilité effective.*

L'officier ministériel, propriétaire de sa clientèle, offre une garantie autrement sérieuse que celle qui résulterait uniquement de son cautionnement, le prix payé au prédécesseur étant au moins dix fois supérieur au cautionnement versé au Trésor. Bien souvent, en effet, la responsabilité de l'officier ministériel peut être engagée pour une valeur bien supérieure au montant du cautionnement.

Ceci n'est pas sans importance, car spécialement le notaire est rendu responsable par la jurisprudence dans un grand nombre de cas, trop grand même ; comme rédacteur d'actes, il est responsable des nullités qui peu-

vent s'y trouver, des vices de forme ; on le rend également responsable de l'omission de formalités ; et en outre d'une manière plus générale, on le considère comme le mandataire de ses clients et comme tel responsable des conséquences de la plupart des actes passés devant lui.

L'avoué est responsable des fautes graves qu'il peut commettre dans l'exercice de ses fonctions, pour avoir laissé s'écouler un délai entraînant forclusion de l'instance, par exemple :

L'agent de change, de la livraison des valeurs par lui vendues, du paiement de celles par lui achetées, de la négociation des titres frappés d'opposition ;

L'huissier, de la notification en temps utile des actes à lui confiés.

Cette responsabilité ne serait pas effective si elle ne reposait sur un gage sérieux.

La valeur de l'office présente au public une garantie des faits de l'officier. Le cautionnement n'est qu'une sûreté secondaire. La valeur de la charge est de beaucoup plus considérable, et surtout elle a l'avantage de s'accroître avec la responsabilité, c'est-à-dire dans la proportion de l'extension que prend la clientèle de l'office

#### *Bon recrutement.*

La présentation du candidat par le titulaire, et le contrôle des Chambres de discipline sont d'excellentes garanties de bon recrutement. Le gouvernement étant

toujours libre de nommer le candidat ou de le refuser, peut prendre sur lui tous les renseignements qui lui semblent utiles, tout comme il pourrait le faire pour un fonctionnaire. Le recrutement des officiers ministériels est donc en fin de compte semblable à celui des fonctionnaires, avec cette différence cependant que pour ce dernier, les recommandations, les influences politiques peuvent trop souvent remplacer les qualités qu'on pourrait être en droit d'exiger de lui.

L'officier ministériel et la Chambre de discipline sont bien plus à même que les agents du gouvernement de reconnaître la valeur du candidat, et il est de l'intérêt commun que leur choix porte sur un successeur possédant les plus grandes qualités morales et professionnelles.

Le démissionnaire a à cœur de choisir un successeur qui continue dans son étude les traditions de loyauté et de bonne administration qu'il y a implantées; et les membres de la Chambre de discipline n'ignorent pas qu'un choix mauvais aurait pour conséquence de faire retomber sur eux-mêmes les fautes commises par leur confrère.

#### *Bon exercice.*

L'officier ministériel qui possède le droit de présentation fera tout pour maintenir et accroître la valeur de sa charge, parce que c'est son intérêt personnel; c'est lui qui sera le meilleur stimulant de son énergie. L'officier s'efforce par son activité, sa loyauté et ses qua-

lités professionnelles d'inspirer confiance: c'est ainsi qu'il verra venir à lui une clientèle toujours plus nombreuse.

Non seulement le régime du droit de présentation offre ces garanties essentielles, mais il possède encore d'autres avantages très appréciés des clients; nous voulons parler notamment des fonctions officieuses du notaire.

La fonction essentielle du notaire, d'après l'article 1<sup>er</sup> de la loi de Ventôse, consiste à conférer l'authenticité aux actes qu'il reçoit. Ce pouvoir que la loi lui attribue, entraîne pour lui des obligations: il doit se rendre juge de l'identité et de la capacité des parties; il doit s'assurer de la sincérité des déclarations et de la volonté des contractants pour éviter que le consentement ne soit vicié par fraude ou violence; comme rédacteur de l'acte, il doit en outre veiller à ce qu'il ne s'y glisse aucun cas de nullité.

Ensuite lui incombe le soin de conserver les minutes des actes qu'il a reçus et de ceux de ses prédécesseurs. Ces archives constituent la sauvegarde des fortunes et des intérêts des clients qui pourront toujours se prévaloir de leurs droits à l'égard de tous et n'auront pas à craindre la perte de leurs titres.

Les minutes sont ainsi conservées par les notaires qui se succèdent d'une façon indéfinie, et on a pu dire que « dans ces poudreuses archives viennent aboutir et s'amasser lentement les titres et les souvenirs de chaque

famille, les coutumes et les traditions de chaque contrée (1) ».

Le notaire conserve aux générations à venir les transactions du passé et les titres qui sont la base de la fortune et de la tranquillité des familles ; il est encore le conseiller des parties, leur montre la portée des obligations qu'ils contractent et ce qui pourra en résulter par la suite.

Ce rôle était bien celui qu'envisageait le rapporteur Réal. « Pour établir sur des bases inébranlables le droit de propriété, la liberté civile et le repos des familles, ce n'est pas assez, disait-il, d'avoir institué des tribunaux chargés de prononcer sur les différends que l'intérêt fait naître, d'avoir placé dans chaque canton et pour ainsi dire auprès de chaque famille un conciliateur, un juge de paix dont la principale fonction est d'aplanir à leur naissance toutes les contestations. Une quatrième institution est nécessaire, et à côté des fonctionnaires qui concilient et jugent les différends, la tranquillité publique appelle d'autres fonctionnaires qui, conseils désintéressés des parties, aussi bien que rédacteurs impartiaux de leurs volontés, leur faisant connaître toute l'étendue des obligations qu'elles contractent, rédigeant ces engagements avec clarté, leur donnant le caractère d'un acte authentique et la forme d'un jugement en dernier ressort, perpétuant leur souvenir et conservant leur dépôt avec

(1) Tappie. *Discours de rentrée à la Cour de Chambéry*, 3 nov. 1877.

fidélité, empêchent les différends de naître entre les hommes de bonne foi et enlèvent aux hommes cupides, avec l'espoir du succès, l'envie d'élever une injuste contestation. Ces conseils désintéressés, ces rédacteurs impartiaux, cette espèce de juges volontaires qui obligent irrévocablement les parties, ce sont les notaires ».

Voilà bien défini le rôle du notaire de la loi de ventôse, l'étendue de ses attributions légales.

Mais il n'en est pas qui demeurent dans ce cadre étroit tracé par la loi.

Tous remplissent d'autres fonctions, que la coutume et surtout les besoins du public lui ont imposées. Ces fonctions officieuses sont la conséquence naturelle des fonctions légales et ne peuvent pratiquement en être séparées.

Le rôle du notaire s'est développé démesurément depuis l'an XI, si bien qu'aujourd'hui, parmi ses nombreuses attributions officieuses, le simple rédacteur d'actes se retrouve à peine et ses attributions légales semblent avoir pris une importance secondaire.

En fait, le notaire actuel est intimement mêlé à la vie des familles ; c'est le conseiller permanent, le gérant des intérêts de ses clients. « On le consulte, dit M. Planiol, on suit son avis sur les questions de famille et d'argent, mariages, successions, partages, placement de fonds, achat et vente de maisons et de terres. »

Aucun acte important de la vie ne se fait sans son intervention ou tout au moins son avis, pour protéger les intérêts de ses clients.

« Un bon notaire produit sur les intérêts civils ce qu'un bon ministre de la religion produit sur les intérêts moraux (1) ».

Presque jamais le rôle du notaire ne se borne simplement à la rédaction d'un acte. Il arrive parfois que le client qui se présente à lui sache quel acte il veut faire, mais le plus souvent, il ne le saura pas ; il exposera des faits, sa volonté, le but qu'il désire atteindre, sans avoir la moindre idée de la voie à suivre. Le notaire devra non seulement étudier la forme des actes, mais encore leur nature ; il recherchera la voie la moins onéreuse à suivre pour son client, et qui sera en même temps la meilleure garantie de ses droits et celle qui satisfera le mieux sa volonté.

Le public lui a donné aussi le rôle d'arbitre, de juge volontaire et familial ; les parties demandent au notaire de trancher le plus grand nombre des difficultés qui peuvent les partager ; ils se soumettent volontairement à ses décisions et évitent ainsi les désordres des familles et les frais des procès.

Il se charge d'accomplir toutes les formalités concernant les actes qu'il a faits ; il est dépositaire des prix des ventes immobilières pendant l'accomplissement de la transcription de la purge ; il réalise l'actif des successions, acquitte le passif et reste dépositaire des fonds jusqu'au partage.

(1) *Dictionnaire de l'Enregistrement*, v<sup>o</sup> Notaire.

Le plus souvent le client ne placera ses capitaux sans demander conseil à son notaire.

Tout ceci nous montre quelle importance le notaire a pris dans la vie sociale, et la liaison intime des fonctions officieuses avec les attributions purement légales.

Les auteurs du projet Clémenceau avaient bien senti l'importance de ces attributions accessoires, et, sachant très bien que le notaire fonctionnaire n'aurait jamais voulu s'en charger, s'étaient trouvés dans l'obligation d'adopter ce système hybride où on recourait à un notaire conseil pour compléter le fonctionnaire, celui-ci se tenant aux attributions légales, et celui-là chargé des fonctions officieuses du notaire actuel.

Mais cette division dans les attributions notariales, outre les graves inconvénients que nous avons étudiés plus haut, n'aurait pas produit de bons effets, le client n'aurait pu s'habituer à cette organisation bizarre et incommode.

Aussi, après l'échec de tous les projets de réforme, s'est-on rendu compte que le régime du droit de présentation des offices ministériels n'était pas mauvais comme tant d'auteurs avaient essayé de le montrer; qu'au contraire il répondait aux besoins de tous, que les pays où il n'existait pas, le réclamaient, et que l'expérience avait montré qu'aucun système ne pouvait le remplacer avantageusement.

Aujourd'hui on ne cherche plus à construire des plans de réorganisation nouvelle de cette institution qui possède

le rare avantage de compter un siècle d'existence. Ce qu'il reste à faire, c'est conduire le notariat vers un degré toujours supérieur de perfection chaque fois que l'on en verra la possibilité.

Et il est à ce sujet un vœu que l'on trouve déjà formulé en l'an XI par le Conseiller d'Etat Réal, c'est d'exiger du candidat notaire des garanties d'instruction théorique.

L'esprit de la loi de Ventôse était bien d'exiger des diplômes. Le conseiller d'Etat Réal, dans son rapport, s'étend d'abord sur les garanties d'instruction que l'on doit trouver dans le stage ; mais il ajoute. « Sans doute à la probabilité imposante que procure ce stage, on ajoutera d'autres garanties d'instruction lorsque les écoles de droit seront rétablies et on exigera, surtout du candidat qui se destine aux places de première classe, quelques-unes des preuves d'étude et de savoir qui seront demandées à ceux qui devront remplir les autres fonctions judiciaires. »

La loi du 12 août 1902 a bien établi un examen professionnel, mais on n'exige aucune justification d'études juridiques ; cet examen professionnel apparaît comme la consécration du stage, des connaissances pratiques,

Le législateur de l'an XI voulait quelque chose de plus ; il pensait que le candidat notaire serait contraint à fréquenter les écoles de droit lors de leur organisation.

Le notaire, en effet, a besoin d'une connaissance approfondie de la science du droit, et plus encore aujourd'hui qu'en l'an XI.

Ce n'est pas un long stage, même très sérieux, qui pourra donner au notaire une culture juridique complète. Il pourra connaître une foule de solutions particulières, mais les principes généraux du droit lui échapperont le plus souvent, et ses connaissances, si étendues soient-elles, resteront isolées, n'ayant pas de conception générale lui permettant de les grouper et de les coordonner.

C'est là une lacune qui apparaît d'autant mieux qu'elle crée une situation anormale, illogique. On exige en effet de l'avocat, de l'avoué, du magistrat, des justifications d'études théoriques, eux dont le rôle est d'étudier les difficultés qui naissent des contrats ; mais on n'exige rien de semblable du notaire qui, lui, rédige les contrats.

Si le stage est suffisant au notaire pour acquérir les connaissances nécessaires à sa profession, pourquoi ne l'est-il pas à l'avoué. Pourquoi la loi exige-t-elle de ce dernier un diplôme d'une faculté de droit alors qu'elle en dispense le notaire ?

Il n'y a pas de raison pour faire cette différence.

La loi du 12 août 1902 semble reconnaître l'utilité de l'instruction théorique, mais elle l'a fait timidement et n'a rien voulu imposer ; elle s'est bornée à dispenser de deux années de stage les licenciés et docteurs en droit et les élèves diplômés d'une école de notariat reconnue par l'Etat.

C'est là un premier pas, le seul qui ait été fait jusqu'ici dans la voie qu'avait montrée le conseiller Réal.

Et cependant tout le monde est d'accord pour recon-

naître la nécessité d'une connaissance approfondie du droit pour l'exercice de Notariat. M. Landry, dans un discours devant la cour de Bourges, disait : « Le Notariat ne doit plus être un refuge pour les incapables sans instruction ni diplômes. Le clerc ne doit pas se contenter pendant son stage de se faire un bagage de formules difficilement acquises, et de notions mal reliées entre elles. On ne doit plus voir de notaires dont un long stage a fait des formulaires vivants. » (1)

La science du droit est indispensable au notaire surtout à une époque où l'instruction est si répandue.

Mais si les études théoriques sont nécessaires au notaire, elles ne sont pas suffisantes ; elles lui ouvriront l'esprit et l'aideront à comprendre et résoudre les difficultés qu'il rencontrera dans la pratique des affaires, mais le stage n'en sera pas moins nécessaire.

« La plus savante théorie, disait Favard dans son rapport au Tribunat, ne suffirait pas pour faire un bon notaire. Il faut une pratique assidue pour apprendre les formes, pour exprimer avec clarté les conventions qui se diversifient à l'infini, et pour se bien pénétrer de l'esprit de la profession. »

M. Berthélemy a eu l'occasion de formuler la même opinion dans un discours prononcé à la distribution des prix de l'École de Notariat de Paris en 1903 « Non certes, disait-il, nos théories ne suffisent pas. Qui l'a jamais

(1) M. Moreau. *Discours prononcé à la distribution des prix de l'Ecole de Notariat de Paris en 1900.*

prétendu ? Mais elles sont le flambeau qui éclaire la route et montre le but à atteindre. Elles sont le fil d'Ariane grâce auquel on se retrouve sans peine dans le labyrinthe des affaires et dans l'enchevêtrement des complications juridiques auxquelles donnent nécessairement lieu les rapports des hommes. Elles seules permettent d'apercevoir derrière les formules arides, le génie propre et le sens profond des règles du droit. »

---

Vu : *Le Doyen*,  
P. CAUWÈS.

Vu : *Le Président de la Thèse*,  
Albert TISSIER.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris*,  
L. LIARD

## TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                                                     | Pages |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| INTRODUCTION .....                                                                  | 4     |
| CHAPITRE PREMIER. — Les Offices sous la Révolution.....                             | 3     |
| CHAPITRE II. — La loi du 25 ventôse an XI.....                                      | 48    |
| CHAPITRE III. — La loi du 28 avril 1816. Le droit de présentation .....             | 27    |
| CHAPITRE IV. — Examen des critiques formulées contre le droit de présentation ..... | 59    |
| CHAPITRE V. — Les projets de réforme du Notariat.....                               | 79    |
| CHAPITRE VI. — Le projet Clémenceau .....                                           | 414   |
| CHAPITRE VII. — La question du rachat des offices depuis le projet Clémenceau.....  | 437   |
| CONCLUSION.....                                                                     | 441   |









